Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8825**

18. Wahlperiode 15.06.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016

Inhaltsverzeichnis

Seite

Die wichtigsten Berichtsergebnisse im Überblick 3

Zusammenfassung 5

1. Rechtsgrundlagen der Anerkennung weiterentwickelt – Aufenthalts- und Asylrecht angepasst 8

1.1 Modernisierung der Anerkennungsverfahren – BQFG setzt den Auftakt auf Bundesebene 9

1.2 Modernisierung auch der Berufsgesetze des Bundes 9

1.3 Einheitliche Ansprechpartner und neues Beratungszentrum 11

1.4 Anerkennungs- und Berufsgesetze der Länder ebenfalls novelliert 12

1.5 Änderungen im Aufenthaltsrecht und die Inanspruchnahme des Anerkennungsgesetzes 12

2. Weiterhin hohes Interesse an Information und Beratung 13

2.1 Intensive Nutzung der etablierten Informationsangebote 14

2.2 Erstberatung bei IQ-Erstanlaufstellen und BAMF-Hotline stark nachgefragt 15

2.3 Hohes Beratungsaufkommen bei den zuständigen Stellen 20

2.4 Informations- und Beratungsangebote im Ausland werden weiter ausgebaut 20

3. Amtliche Statistik – Steigende Nachfrage bei sinkender Ablehnungsquote 21

3.1 Anträge bei nicht reglementierten Berufen und aus dem Ausland deutlich angestiegen 21

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 10. Juni 2016.

Seite

3.2 Antragstellende aus der EU überwiegen – Steigerung auch bei Drittstaaten 23

3.3 Anerkennungsquoten auf hohem Niveau 25

3.4 Zügige Gleichwertigkeitsverfahren und hohe Akzeptanz der Entscheidungen 27

4. Anerkennungsverfahren – aktuelle Entwicklungen 27

4.1 Anerkennungsverfahren nehmen auch in den dualen Ausbildungsberufen zu 27

4.2 Heilberufe – Wege zu einheitlichen Standards und Verfahren 28

4.3 Anerkennung bei fehlenden oder unvollständigen Unterlagen 34

5. Kosten und Finanzierungsinstrumente 36

5.1 Verfahrensgebühren bilden mitunter nur kleineren Teil der Gesamtkosten 37

5.2 Förder- und Finanzierungsinstrumente weiter ausgebaut 39

5.3 Finanzierungslücken 43

6. Arbeitsmarktchancen erhöhen – Qualifizierungsangebote ausbauen 44

6.1 Großes Interesse an der neuen IQ-Qualifizierungsberatung 44

6.2 IQ-Qualifizierungsmaßnahmen gut angenommen 47

7. Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt 48

7.1 Flüchtlinge und Asylsuchende können vom Anerkennungsgesetz profitieren 49

7.2 Unterstützungsmöglichkeiten werden weiter ausgebaut 49

7.3 Viele junge und gut qualifizierte Flüchtlinge in der IQ-Erstberatung 50

7.4 Viele positive Anerkennungsbescheide 54

Anhang 57

Datensatzbeschreibungen 57

Abbildungsverzeichnis 59

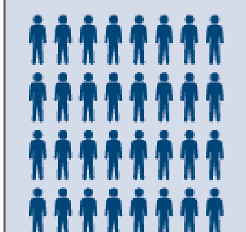
Tabellenverzeichnis 61

Abkürzungsverzeichnis 62

Literaturverzeichnis 64

Die wichtigsten Berichtsergebnisse im Überblick

Wichtige Ergebnisse auf einen Blick



Von 2012 bis 2014 wurden allein zu bundesrechtlich geregelten Berufen insgesamt mehr als

44.000

Anträge auf Anerkennung gestellt.

In über

160.000

Anerkennungsberatungen bei den IQ-Erstanlaufstellen, der Hotline beim BAMF und den Kammern wurden zwischen 2012 und 2015 Anerkennungsinteressierte über die Voraussetzungen eines Anerkennungsverfahrens informiert oder bei der Beschaffung der Dokumente unterstützt.

Anzahl der Neuanträge auf Berufsanerkennung deutlich gestiegen





Zwei Drittel der von 2012 bis 2015 bei den IQ-Erstanlaufstellen und bei der Hotline beim BAMF Beratenen hatten mindestens einen

Abschluss

einer Hochschule, ein Drittel verfügte über einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse.



Etwas mehr als zwei Drittel der von 2012 bis 2015 bei den IQ-Erstanlaufstellen Beratenen waren ohne

Erwerbstätigkeit.

Von ihnen bezogen knapp 70 Prozent (ergänzend) Leistungen nach SGB II und/oder III sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz. Am häufigsten wurde zu den

Zielberufen

Lehrer/in, Ingenieur/in, Gesundheitspfleger/in sowie Ärztin/Arzt beraten.



Im Zuge des neuen IQ-Handlungsschwerpunkts „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ wurden 2015 über 4.700 Beratungen zu

Qualifizierungen

durchgeführt. Rund 2.400 Personen nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil.



Knapp 20 Prozent der bei den IQ-Erstanlaufstellen in der zweiten Jahreshälfte 2015 Beratenen waren Flüchtlinge.

Syrerinnen und Syrer stellten mit knapp 60 Prozent den mit Abstand größten Anteil an beratenen

Flüchtlingen.

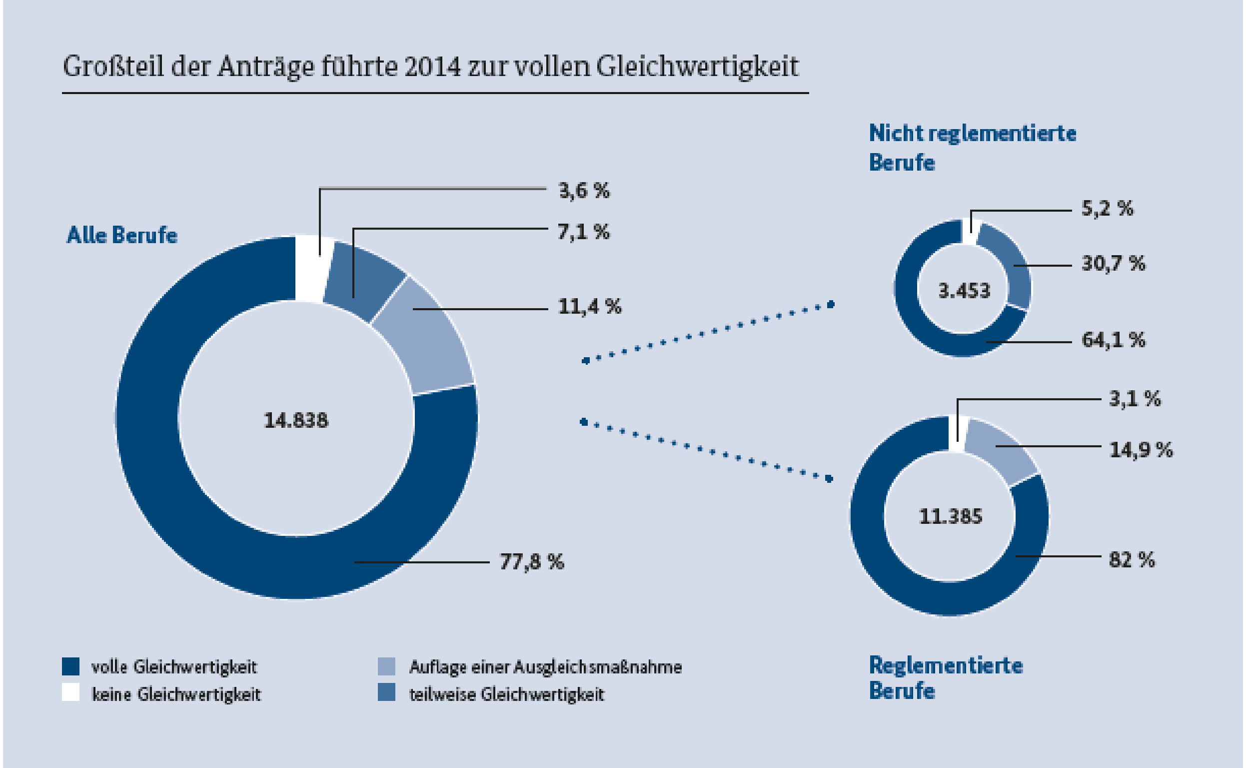
Antragszahlen 2014 nach Staatsangehörigkeiten (Europa)

1–100 Anträge
100–500 Anträge
500–1.000 Anträge
über 1.000 Anträge

Island 3
Norwegen 3
Schweden 12
Finnland 12
Estland 15
Russische Föderation 564
Lettland 111
Litauen 135
Dänemark 9
Weißrussland 93
Irland 12
Vereinigtes Königreich 42
Niederlande 222
Belgien 48
Deutschland 2.283
Polen 1.359
Luxemburg 24
Tschechische Republik 321
Slowakei 262
Ukraine 354
Frankreich 72
Schweiz 81
Österreich 405
Ungarn 675
Moldau 36
Rumänien 1.446
Italien 513
Serbien (ohne Kosovo) 516
Bulgarien 429
Mazedonien 147
Spanien 864
Slowenien 75
Montenegro 18
Türkei 414
Portugal 156
Bosnien und Herzegowina 909
Griechenland 567
Nordafrika 609
Kroatien 675
Albanien 111
Kosovo 153
Zypern 27

Antragszahlen 2014 nach Weltregionen

Europa (Kontinent)	14.202
Asien	2.166
Afrika	786
Südamerika	219
Nord-, Mittelamerika & Karibik	150
Australien und Ozeanien	27



Zusammenfassung

Vorhandene Qualifikationen nutzen, Chancen am Arbeitsmarkt umsetzen

Der vorliegende Bericht bestätigt erneut, dass das Anerkennungsgesetz ein wichtiger Baustein im Instrumentenkasten zur Fachkräftesicherung in Deutschland ist, indem es zur Entfaltung neuer Beschäftigungsperspektiven und gesellschaftlicher Teilhabechancen beiträgt. Zudem erweitert es die Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland.

Seit der Einführung des Anerkennungsgesetzes ist das Interesse an der Berufsanerkennung stetig gewachsen. Im Berichtsjahr wurden die Regelungen zum Anerkennungsverfahren vereinfacht und Aktivitäten zum einheitlichen Vollzug vorbereitet. Weiterhin dokumentiert der vorliegende Bericht, dass die Rahmenbedingungen für Beratung und Verfahren weiter verbessert und insbesondere die Förderung von Anpassungsqualifizierungen ausgebaut wurden.

Rechtsgrundlagen weiterentwickelt, Anerkennungsverfahren vereinheitlichen

Im Jahr 2015 wurden Änderungen an den BQFG und Berufsgesetzen von Bund und Ländern auf den Weg gebracht, um die novellierte EU-Richtlinie umzusetzen. Zu den Neuerungen gehören vor allem Vereinfachungen beziehungsweise Verbesserungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger. Die drei wichtigsten Neuerungen sind die Einführung des Europäischen Berufsausweises, eines Vorwarnmechanismus sowie des partiellen Berufszugangs.

Trotz mancher Unterschiede, bedingt durch die föderale Grundstruktur, sind die Grundlagen für eine weitere Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren gelegt. Durch die im Januar 2016 neu eingerichtete länderübergreifende Gutachtenstelle für die Gesundheitsberufe ist mehr Einheitlichkeit in der Umsetzung der Anerkennungsverfahren zu erwarten. Die Aufgabe der neuen Gutachtenstelle ist zunächst, eine einheitliche Umsetzung der vorhandenen Maßstäbe für die Gleichwertigkeitsprüfung (zum Beispiel für Ärzte und Gesundheits- und Krankenpfleger) zu gewährleisten.

Darüber hinaus bietet der ständige Austausch zwischen Bund und Ländern sowie der Kammern wichtige Impulse für weitere Vereinheitlichungen im Verwaltungsvollzug. So konnten zum Beispiel gemeinsam mit den Ländern im Bereich der Gesundheitsberufen weitere Verbesserungen insbesondere im Umgang mit Auslandsanträgen, bei den Antragsunterlagen und Sprachnachweisen sowie beim Umgang mit Flüchtlingen erreicht werden.

Aufenthalts- und Asylrecht angepasst, Flüchtlinge und Asylsuchende integrieren

Im Aufenthaltsrecht wurde eine Lücke geschlossen: Seit August 2015 können Visa auch für Anpassungsqualifizierungen im Rahmen von Anerkennungsverfahren, insbesondere zum Erwerb der vollen Gleichwertigkeit oder zum Ausgleich fehlender Spracherfordernisse, erteilt werden. Damit werden die Möglichkeiten der legalen Zuwanderung für Fachkräfte weiter erhöht. Von der im internationalen Vergleich weitreichenden Regelung der sogenannten Qualifikationsanalyse können auch Flüchtlinge und Asylsuchende mit formalen Abschluss profitieren, wenn keine oder nicht ausreichend Unterlagen vorliegen. Auf Bundes- und Landesebene werden weitreichende Unterstützungsmöglichkeiten für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Asylsuchenden ausgebaut, unter anderem Sprachangebote sowie frühzeitige arbeitsmarktliche Unterstützung, die nicht zuletzt auch die Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Blick haben.

Diejenigen Flüchtlinge, die IQ-Erstanlaufstellen aufsuchen, tun dies überwiegend bereits kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland. Viele sind jung und hochqualifiziert. Syrerinnen und Syrer stellen mit gut 60 Prozent den mit Abstand größten Anteil an beratenen Flüchtlingen dar. An zweiter und dritter Stelle folgen iranische und afghanische Staatsangehörige. Von 2012 bis 2014 stellten Staatsangehörige der Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen in Deutschland insgesamt über 2.800 Anträge nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes. Viele der Verfahren wurden positiv beschieden, bei den Verfahren von Syrerinnen und Syrern wurde bei mehr als drei Viertel die volle Gleichwertigkeit festgestellt.

Hohes Interesse an Information und Beratung

Auch dieser Bericht zeigt, dass zielgruppenspezifische Informationen und Beratungen eine zentrale Brücke in eine gelingende Berufsanerkennung und Arbeitsmarktintegration sind. Die etablierten Informationsangebote „Anerkennung in Deutschland“ (Anerkennungs-Portal), anabin und BQ-Portal (Datenbanken) werden intensiv

genutzt. Die Zugriffszahlen sind im Vergleich zum Vorjahr erneut gestiegen. Für die Bedürfnisse der Flüchtlinge und Asylsuchenden werden zusätzliche Informations- und Serviceangebote geschaffen, wie etwa die neue Anerkennungs-App des Anerkennungs-Portals oder die Einführung eines arabischen Sprachangebots.

Mit den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline bietet der Bund eine flächendeckende und qualitätsgesicherte Anerkennungsberatung an. Allein hier haben seit Start des Anerkennungsgesetzes über 105.000 Personen Beratung in Anspruch genommen. Die BAMF-Hotline wird vermehrt vom Ausland aus kontaktiert. Vor allem der Anteil an Anerkennungsinteressierten, die ihren Wohnsitz in einem der Drittstaaten haben, hat sich hier vervierfacht. Am häufigsten wird bei der BAMF-Hotline und den IQ-Erstanlaufstellen zu Lehrerin und Lehrer, Ingenieurin und Ingenieur, Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger sowie Ärztin und Arzt beraten.

Um dem steigenden Bedarf an Beratung bereits im Ausland begegnen zu können, werden im Rahmen des neuen Projekts „Pro Recognition“ Beratungsstellen bei acht Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft eingerichtet.

Anstieg der Antragszahlen

Zwischen 2012 und 2014 wurden mehr als 44.000 Anträge auf Berufsanerkennung eines nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes geregelten Berufs gestellt, davon gut 17.600 Anträge im Jahr 2014. Hinzu kommen allein im Jahr 2014 über 6.600 Anerkennungsverfahren für landesrechtliche Berufe. 78 Prozent der im Jahr 2014 erteilten rund 15.000 Bescheide zu bundesrechtlichen Berufen stellten eine volle Gleichwertigkeit fest. Die Ablehnungsquote ist mit 3,6 Prozent erneut äußerst niedrig. Der Anteil der Anträge auf Anerkennung eines nicht reglementierten Referenzberufs stieg auf gut 23 Prozent an. Die häufigsten Ausbildungsstaaten der Neuantragstellenden waren Polen, Rumänien sowie Bosnien und Herzegowina. Mehr als 60 Prozent der Anträge 2014 bezogen sich auf die Anerkennung als Ärztin beziehungsweise Arzt oder Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger, also auf Berufe mit hohem Fachkräftemangel.

Die Zahl durchgeführter Qualifikationsanalysen, die im Rahmen der amtlichen Statistik gemeldet wurden, ist von Jahr zu Jahr gestiegen. Der Blick auf die Ergebnisse zeigt, dass rund 85 Prozent der Teilnehmenden aufgrund der durchgeführten Qualifikationsanalyse Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten nachweisen konnten, die sie über erforderliche Dokumente nicht belegen konnten.

Qualifizierungsangebote ausbauen, Finanzierungsinstrumente stärken

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) wurde in der Förderperiode 2015 bis 2018 um den Handlungsschwerpunkt „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ erweitert. Im ersten Jahr wurden insgesamt 184 ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen mit gut 2.500 Teilnehmenden durchgeführt, mehr als 4.700 Interessierte haben die neue Qualifizierungsberatung der IQ-Anlaufstellen in Anspruch genommen. Drei Viertel der Maßnahmen waren Ausgleichsmaßnahmen im reglementierten Bereich sowie Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker. Der Sprachförderung kam in allen Qualifizierungsbereichen ein großer Stellenwert zu.

Verfahrensgebühren machen nur einen Teil der Gesamtkosten für eine Anerkennung aus. Es entstehen weitere Kosten, wie zum Beispiel Beschaffung von Unterlagen für den Antrag oder für eine weitere Qualifizierung zur Erreichung der (vollen) Anerkennung. Die bestehenden Finanzierungsinstrumente wurden weiterentwickelt und zum Teil durch neue Angebote ergänzt. Dazu zählen neue Förderinstrumente auf Landesebene wie zum Beispiel neben dem etablierten Stipendienprogramm in Hamburg geplante Programme in Berlin oder Baden Württemberg. 2015 ist im Programm IQ neben den ESF-Qualifizierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes die Individualförderung als Instrument auf Bundesebene hinzugekommen. Dennoch können individuell weiter Finanzierungslücken bestehen, beispielsweise im Bereich der Verfahrenskosten.

Fazit: Hohe Nachfrage und wirkungsvolle Rahmenbedingungen

Die dargestellten Änderungen der Anerkennungsreglungen und die eingeleiteten Maßnahmen zur notwendigen Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis wird die Wirkung des Anerkennungsgesetzes weiter verstärken. Zur Entfaltung dieser Potenziale können die beschriebenen Begleitprojekte beitragen, die es weiter auszuweiten gilt. Vertiefte Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des Anerkennungsgesetzes werden im Jahr 2017 mit einem gesonderten Evaluationsbericht vorgelegt.

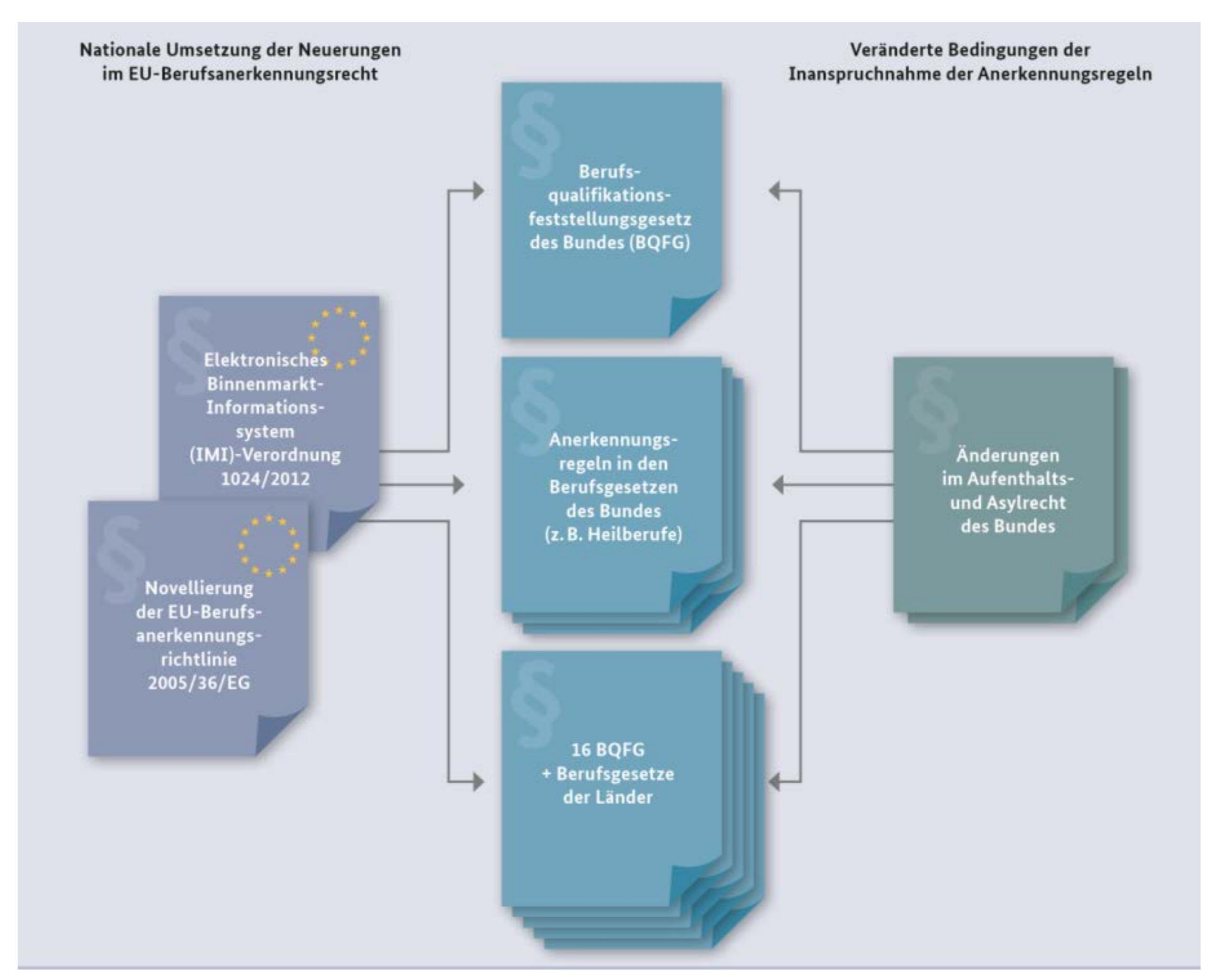
Perspektivisch ist nicht zuletzt angesichts steigender Flüchtlingszahlen mit einem weiteren Zuwachs an Anerkennungsverfahren zu rechnen. Der Bericht zeigt auf, dass bereits heute förderliche Rahmenbedingungen aufgebaut wurden, damit das Instrument der Berufsanerkennung einen kraftvollen Beitrag zur Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt leisten kann.

1. Rechtsgrundlagen der Anerkennung weiterentwickelt – Aufenthalts- und Asylrecht angepasst

Im zurückliegenden Jahr haben Bund und Länder eine Modernisierung ihrer Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) sowie der zahlreichen Berufsgesetze und berufsbezogenen Rechtsverordnungen auf den Weg gebracht. Die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens war insbesondere zur Umsetzung der novellierten EU-Berufsanerkennungsrichtlinie in nationales Recht erforderlich.[1] Die neue EU-Richtlinie zielt darauf ab, für Bürgerinnen und Bürger den Arbeitsmarktzugang in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu vereinfachen.

Darüber hinaus sind Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht in Kraft getreten, die unter anderem eine engere Verzahnung zwischen Anerkennungs- und Zuwanderungsrecht beinhalten. Sie ermöglichen die Zuwanderung für Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext eines Anerkennungsverfahrens. Zudem sind – bedingt durch die Flüchtlingszuwanderung – eine Reihe von Änderungen vorgenommen worden, die auch Auswirkungen auf die Berufsanerkennung haben. Abbildung 1 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen den Änderungen.

Abbildung 1 Übersicht über die gesetzlichen Neuerungen



Quelle: Darstellung des BIBB.

---

[1] Vgl. die Übersicht über den Änderungsbedarf im zweiten Bericht zum Anerkennungsgesetz (BMBF 2015, S. 39 ff.).

1.1 Modernisierung der Anerkennungsverfahren – BQFG setzt den Auftakt auf Bundesebene

Die Novellierung der EU-Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die Richtlinie 2013/55/EU[2] musste in Deutschland sowohl in den BQFG als auch in den Berufsgesetzen von Bund und Ländern umgesetzt werden. Die aktuellen Neuerungen zielen im Wesentlichen darauf ab, Verbesserungen für Personen zu erzielen, die in der EU qualifiziert oder bereits anerkannt sind und in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten. Dadurch soll die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb des Europäischen Binnenmarktes erhöht werden. Entsprechend dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinie betreffen die Änderungen primär reglementierte Berufe.

Manche Verfahrenserleichterungen werden durch das elektronische Binnenmarkt-Informationssystem IMI ermöglicht, an das nur EU- und EWR-Staaten angeschlossen sind. Andere Änderungen zur Verfahrensverbesserung gelten allerdings gleichermaßen auch für Fachkräfte aus Drittstaaten. Es bleibt zu beobachten, inwieweit sich hier noch weitergehende Fortschritte erzielen lassen werden.

Fristgerecht trat am 18. Januar 2016 das BQFG-Änderungsgesetz des Bundes zur Umsetzung der EU-Vorgaben im BQFG und in der Gewerbeordnung in Kraft.[3] Das dadurch aktualisierte Bundes-BQFG steht weitgehend im Gleichklang mit den BQFG der Länder und bietet eine Verweismöglichkeit für diejenigen Fachgesetze und -verordnungen des Bundes, in denen die Berufsanerkennung derzeit speziell geregelt wird. Durch zahlreichere Verweise auf das BQFG könnte nicht nur eine weitere Vereinheitlichung der Regelungen bewirkt werden, sondern auch eine Erleichterung für künftig notwendige Gesetzesänderungen.

Elektronische Antragstellung für die Anerkennung von in Europa erworbenen Abschlüssen möglich

Aufgrund der Neuregelungen im EU-Recht können bei reglementierten Berufen neben dem Anerkennungsantrag nunmehr auch die dazugehörigen Unterlagen (Prüfungszeugnisse, Befähigungsnachweise etc.) elektronisch übermittelt werden, sofern sie innerhalb der Europäischen Union beziehungsweise des Europäischen Wirtschaftsraums ausgestellt oder anerkannt wurden. Damit kann für diese Berufe der gesamte Antrag elektronisch eingereicht werden. Dies kann auch beim sogenannten Einheitlichen Ansprechpartner des Landes erfolgen, in dem der Beruf ausgeübt werden soll. Er leitet die Unterlagen dann an die zuständige Stelle weiter, die das Anerkennungsverfahren durchführt (vgl. Kap. 1.3).

Bei begründeten Zweifeln an der Echtheit der Unterlagen kann die zuständige Stelle über das elektronische Binnenmarkt-Informationssystem IMI beim Herkunftsstaat Auskunft dazu erbitten oder sich von den Antragstellenden beglaubigte Kopien vorlegen lassen. Mit der Möglichkeit der elektronischen Übermittlung von Unterlagen können unter anderem Portokosten eingespart und die Antragsverfahren beschleunigt werden. Die Antragstellung per Post bleibt weiterhin möglich.

Amtliche Statistik künftig noch besser nutzbar

Darüber hinaus wurden in das BQFG nunmehr weitergehende Übermittlungsmöglichkeiten von statistischen Angaben an das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) aufgenommen. Die Änderung dient dazu, die gesetzlich vorgesehene Evaluation des Anerkennungsgesetzes zu unterstützen und die kontinuierliche Beobachtung der Anerkennungsregeln durch die Bundesregierung zu ermöglichen.

1.2 Modernisierung auch der Berufsgesetze des Bundes

Weitreichende Änderungen ergeben sich aus den neuen EU-Vorgaben vor allem für die Heilberufe. Hierzu hat die Bundesregierung ein Umsetzungsgesetz zu der Richtlinie 2013/55/EU für bundesrechtlich geregelte Heilberufe und andere Berufe vorgelegt. Es trat am 23. April 2016 in Kraft.[4]

---

[2] Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG (ABl. L 354 vom 28. Dezember 2012, S. 132); die Änderungsrichtlinie war bis zum 18. Januar 2016 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen.

[3] Gesetz zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze (BQFG-ÄndG) vom 22. Dezember 2015, BGBl. I Nr. 55, S. 2572, https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/1965_1964.php.

[4] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) für bundesrechtlich geregelte Heilberufe und andere Berufe vom 18. April 2016, BGBl. I Nr. 19, S. 886, vgl. www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl116s0886.pdf.

Die drei wichtigsten Neuerungen infolge der EU-Richtlinie sind der Europäische Berufsausweis, ein Vorwarnmechanismus sowie der partielle Berufszugang. Weitere Änderungen betreffen unter anderem Mindestanforderungen an die Ausbildung bestimmter Berufe[5] sowie den Wegfall der Ausbildungsdauer, unabhängig von den Ausbildungsinhalten als ausschlaggebendes Kriterium für den Begriff der „wesentlichen Unterschiede".

Europäischer Berufsausweis wird bereits genutzt

Neu eingeführt wird der sogenannte Europäische Berufsausweis (EBA), der ein elektronisches Zertifikat darstellt. Er wird im Rahmen eines EU-weit festgelegten Verfahrens und in einer bestehenden technischen Umgebung – dem Binnenmarkt-Informationssystem IMI – ausgestellt. Der EBA soll benutzerfreundlicher als die herkömmlichen Dokumentationsprozesse in Anerkennungsverfahren sein und schnellere Verfahren mit weniger Verwaltungsaufwand ermöglichen.

Die EU hat diesen Ausweis zunächst für fünf Berufe eingeführt: Gesundheits- und Krankenpfleger, Apotheker, Physiotherapeut, Bergführer, Immobilienmakler.[6] Er kann sowohl für vorübergehende Dienstleistungen als auch für die Niederlassung genutzt werden.

Die Kommission hat angekündigt, den EBA auch für weitere Berufe einzuführen. Daher wurde – neben den derzeit genannten Änderungen bei den Heilberufen – auch im BQFG und in der Gewerbeordnung jeweils eine bisher nicht genutzte Verordnungsermächtigung für den Ausweis eingefügt.[7]

In einem Online-Verfahren werden Anträge und Zeugnisse elektronisch eingereicht und zunächst von der zuständigen Behörde im Herkunftsstaat auf Echtheit und Vollständigkeit geprüft. Anschließend entscheidet die zuständige Behörde des Aufnahmestaates innerhalb festgelegter Fristen über die Anerkennung der Qualifikationen und erteilt den Berufsausweis. Für die Zulassung zur Berufsausübung sind – je nach Beruf – noch weitere Nachweise vorzulegen, etwa über die Sprachkenntnisse oder den Gesundheitszustand. Da die formale Prüfung der Qualifikationsnachweise im Aufnahmestaat entfällt, werden Antragsteller und Behörden entlastet.

Bemerkenswert ist, dass die neue Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens schon unmittelbar nach ihrer Einführung genutzt wurde. So verzeichneten die Behörden[8] trotz der sehr geringen Zahl an Berufen innerhalb der ersten drei Wochen nach dem Start am 18. Januar 2016 EU-weit bereits über 242 EBA-Anträge, vier von fünf Anträgen bezogen sich auf einen der drei Heilberufe, am häufigsten auf die Physiotherapie.

Vorwarnmechanismus sorgt für Patientensicherheit und Verbraucherschutz

Die EU-Vorgaben – und ihnen folgend die einzelnen Berufsgesetze – sehen einen Vorwarnmechanismus für zwei Fälle vor: Einerseits, wenn nationale Behörden Angehörigen bestimmter Berufe die Ausübung ihrer Tätigkeit ganz, teilweise oder vorübergehend verbieten. In solchen Fällen müssen die zuständigen Behörden aller EU-Länder unterrichtet werden. Das gilt für Berufe mit Auswirkungen auf die Patientensicherheit (Beispiele siehe Fußnote 5), für Tierärzte sowie für Berufe mit Auswirkungen auf die Sicherheit von Schutzbefohlenen (zum Beispiel Erzieher). Andererseits gilt die Informationspflicht auch, wenn gerichtlich festgestellt wird, dass jemand in einem Anerkennungsverfahren gefälschte Berufsqualifikationsnachweise verwendet hat. Dies kommt für Angehörige aller Berufsgruppen in Betracht. In beiden Fällen hat die Vorwarnung über das Binnenmarktinformationssystem zu erfolgen, entweder durch die zuständige Stelle oder durch das mit dem Fall befasste Gericht (eine gesetzliche Grundlage dafür ist in Vorbereitung).

Partieller Berufszugang kann Zugangshürden abbauen

Ferner ermöglicht die Neuregelung einen „partiellen Berufszugang", wenn sich die jeweiligen Berufsbilder und Ausbildungsgänge in den EU-Staaten unterscheiden. Voraussetzung ist, dass eine Gleichwertigkeitsprüfung ergeben würde, dass der oder die Antragstellende Ausgleichsmaßnahmen im Umfang des vollständigen Ausbildungsprogramms absolvieren müsste, um einen vollen Berufszugang im Aufnahmestaat zu erhalten. Da dies eine zu hohe Hürde darstellt, kann der Berufszugang auf denjenigen Teil des Berufsbildes beschränkt werden, für den die Person qualifiziert ist. Auf Bundesebene existiert der „partielle Berufszugang" bereits (siehe etwa

---

[5] Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Hebammen, Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Architekten.

[6] Durchführungsverordnung der EU 2015/983; ABl. L 159 vom 25. Juni 2015, S. 27.

[7] Von der Verordnungsermächtigung soll dann Gebrauch gemacht werden, wenn durch einen Durchführungsrechtsakt der EU zur Festlegung der Berufe, für die ein Europäischer Berufsausweis eingeführt wird, auch solche Berufe erfasst werden, deren Berufsrecht auf das BQFG verweist oder die in der Gewerbeordnung reglementiert sind.

[8] Anträge bis zum 8. Februar berücksichtigt; Quelle: Information der EU-Kommission vom 9. Februar 2016.

§ 8 Absatz 2 Handwerksordnung) und wurde nun auch in einzelnen bundesrechtlich geregelten Heilberufen gesetzlich geregelt (Psychologische Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, im MTA-Gesetz[9] geregelte Berufe).

Um die Nutzung der neuen Instrumente zu beobachten, ist es vorgesehen, dass in der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG, beziehungsweise nach den Fachgesetzen, die auf § 17 BQFG verweisen, sowohl die Entscheidung über einen „partiellen Berufszugang" als auch die Nutzung des „Europäischen Berufsausweises" als neue Merkmalsausprägungen aufgenommen werden. Dies wird voraussichtlich ab dem Berichtsjahr 2016 der Fall sein.

Weitere Verbesserungen in den Anerkennungsverfahren, die auch für Abschlüsse aus Drittstaaten gelten

Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU sind Verbesserungen in den Anerkennungsverfahren erreicht worden. Folgende Änderungen gelten auch für Abschlüsse aus Nicht-EU-Staaten:

Der Vorrang der Gleichwertigkeitsprüfung vor der Prüfung der erforderlichen Sprachkenntnisse wird gesetzlich gestärkt: Die Gleichwertigkeit des Abschlusses ist in der Regel vor dem Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse zu prüfen. Dies ist vor allem für Anträge aus dem Ausland eine wichtige gesetzliche Klarstellung. Auf Antrag hat die Behörde den Antragstellenden einen gesonderten Bescheid über die Gleichwertigkeit zu erteilen.

Der Begriff der „wesentlichen Unterschiede" wird nach den Vorgaben der Richtlinie modifiziert. Die Ausbildungsdauer ist nicht mehr unabhängig von den Ausbildungsinhalten als ausschlaggebendes Kriterium vorgesehen.

Ferner wird festgelegt, dass den Antragstellenden innerhalb einer Frist von sechs Monaten die Möglichkeit zur Ablegung einer Eignungs- oder Kenntnisprüfung zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede angeboten werden muss.

Weitere Anpassungen im Berufsrecht des Bundes

Zur Umsetzung der europäischen Vorgaben wurde auch die EU/EWR-Handwerk-Verordnung[10] neu gefasst. Die Änderung trat am 1. April 2016 in Kraft, wobei die Kammern die Vorschriften der Verordnung schon ab dem Stichtag 18. Januar 2016 anwenden konnten.

Die Änderungen der Berufsgesetze für Tierärzte, Rechts- und Patentanwälte und andere Rechtsdienstleister sind ebenfalls in Vorbereitung und sollen demnächst abgeschlossen werden.

Die Änderung der Verordnung über die Anerkennung europäischer Berufsqualifikationen als Laufbahnbefähigung[11] ist bereits in Kraft. Sie gilt für Bundesbedienstete mit Qualifikationen aus anderen EU-Staaten. Auch hier ist nunmehr ein partieller Berufszugang möglich.

1.3 Einheitliche Ansprechpartner und neues Beratungszentrum

Eine weitere Neuerung durch die EU-Richtlinie ist, dass der mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie[12] eingeführte Einheitliche Ansprechpartner (EA) nun auch für Anerkennungsverfahren genutzt werden kann.[13] Die EA sind durch die Länder eingerichtet worden, zum Teil bei Länderbehörden (Ministerien, Regierungspräsidien, etc.) oder bei Berufskammern (Wirtschaftskammern) oder Kammerverbänden. Ihre Aufgabe beschränkt sich in der Regel auf die Bereitstellung von Informationen und die Entgegennahme und Weiterleitung von Anträgen und Verfahrenskorrespondenz. Auf dem Portal „Anerkennung in Deutschland" ist eine Übersicht aller 16 EA-Portale gebündelt abrufbar.[14]

Im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erfolgt die Informationsbereitstellung derzeit überwiegend durch die Verlinkung der E-Government-Portale der Länder („Behördenfinder Deutschland"), mit

---

9 Gesetz über technische Assistenten in der Medizin vom 2. August 1993 (BGBl. I S. 1402).

10 Verordnung des BMWi über die für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz geltenden Voraussetzungen für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks (EU/EWR HwV) vom 18. März 2016, BGBl. I S. 509; vgl. www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl116s0509.pdf.

11 Laufbahnbefähigungsanerkennungsverordnung, zuletzt geändert mit Verordnung vom 5. Januar 2016 (BGBl. I S. 6).

12 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36; siehe auch Bundestags-Drucksache 18/5326.

13 Vgl. Artikel 57 Richtlinie 2005/36/EG.

14 Siehe www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/1951.php.

denen die EA arbeiten, auf das Portal „Anerkennung in Deutschland". Perspektivisch ist eine Verknüpfung zwischen diesen beiden Systemen über eine technische Schnittstelle zum gegenseitigen Datenaustausch geplant.

Vor der Weiterleitung von Anträgen wird – neben dem Datenschutz – eine erhebliche Herausforderung darin bestehen, die Antragstellenden zur Inanspruchnahme einer Beratung zu bewegen (IQ-Erstanlaufstellen, zuständige Stellen), da diese in der Regel nicht durch die EA erfolgt. Das BQFG sieht die Einbindung der EA gemäß der Richtlinie 2005/36/EG nur für die reglementierten Berufe vor.

BIBB ist deutsches Beratungszentrum

Die Aufgabe des deutschen Beratungszentrums für Fragen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen auf EU-Ebene wurde zum 18. Januar 2016 dem BIBB übertragen.[15] Das neue Beratungszentrum gibt EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sowie den Beratungszentren der anderen Mitgliedstaaten Auskunft über die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in Deutschland.

1.4 Anerkennungs- und Berufsgesetze der Länder ebenfalls novelliert

Ebenso wie auf Bundesebene waren in allen 16 Ländern die BQFG, Berufsgesetze und Rechtsverordnungen zum 18. Januar 2016 zur Umsetzung der EU-Richtlinie zu ändern. Grundlage der Änderungen war – wie bereits 2013 bei der Erstellung der ersten BQFG des Bundes und Länder – ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes BQFG-Änderungs-Mustergesetz. Es enthielt die notwendigen Änderungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie und wurde im Rahmen der AG Koordinierende Ressorts der Länder unter Beteiligung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) erarbeitet. Entsprechend dem jeweiligen Geltungsbereich weichen die BQFG-Änderungsgesetze des Bundes und der Länder in Teilen voneinander ab.

Die Informationen zu den Änderungen sind im Portal „Anerkennung in Deutschland" zu finden und in die Ergebnisseiten der einzelnen Berufe im sogenannten Anerkennungs-Finder eingearbeitet.[16]

1.5 Änderungen im Aufenthaltsrecht und die Inanspruchnahme des Anerkennungs-gesetzes

Rechtliche Neuerungen mit Bezug zur Berufsanerkennung gab es zudem im Bereich der Neuzuwanderung von Fachkräften sowie zur Vorbereitung der Integration von Asyl- und Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt.

Lücke im Aufenthaltsrecht für Qualifizierung geschlossen

Die mit der Novellierung der Beschäftigungsverordnung im Jahr 2013 geschaffenen Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung für Nicht-Akademiker in Mangelberufen wurden zunächst nur wenig in Anspruch genommen. Bei den Visastellen und Ausländerbehörden bestand Unsicherheit darüber, ob und welche Aufenthaltstitel im Kontext des § 8 Beschäftigungsverordnung (BeschV) für die Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme erteilt werden können.[17]

Mit dem Inkrafttreten des geänderten Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) am 1. August 2015[18] ist ein einheitlicher Titel für alle Anpassungsmaßnahmen geschaffen worden, der die Schnittstellen zwischen Anerkennungsgesetz und Aufenthaltsrecht optimiert und Gesetzeslücken schließt. Der neue Aufenthaltstitel nach § 17a AufenthG ermöglicht es Fachkräften aus Drittstaaten, die im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens festgestellten wesentlichen Unterschiede durch Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme (Anpassungslehrgänge, Sprachkurse, Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung) in Deutschland auszugleichen. Zur Sicherung des Lebensunterhaltes während der Bildungsmaßnahme können Antragstellende über diesen Aufenthaltstitel außerdem eine begleitende Beschäftigung in einem mit der Anerkennung im engen Zusammenhang stehenden Bereich aufnehmen. Über den Titel können sie auch eine Kenntnisprüfung im Rahmen der Anerkennung ablegen und nach

---

15 Verwaltungsvereinbarung über die Nutzung der Informations- und Servicestelle der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen als Beratungszentrum nach Artikel 57b der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, geschlossen zwischen BMWi und BIBB am 14. Januar 2016.

16 Siehe www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/laendergesetze.php.

17 BMBF 2015, S. 84 f.

18 Geändert durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, BGBl. I Nr. 32 vom 31. Juli 2015, S. 1386.

erfolgreichem Abschluss der Anpassungsmaßnahme bis zu ein Jahr lang einen Arbeitsplatz suchen.[19] Ausländische Fachkräfte haben somit die Möglichkeit, sich für eine volle Gleichwertigkeit zu qualifizieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Insgesamt wurde mit den Änderungen, die in den letzten Jahren im Aufenthalts- und Arbeitsmigrationsrecht im Zusammenspiel mit den Anerkennungsregelungen eingeführt wurden, ein Instrumentarium geschaffen, das die Möglichkeiten der legalen Zuwanderung nach Deutschland erweitert.

Frühzeitigere Erhebung der beruflichen Kenntnisse von Flüchtlingen

Zugleich hat die Bundesregierung die Weichen dafür gestellt, dass künftig besser an die beruflichen Vorkenntnisse, die neuankommende Flüchtlinge mitbringen, angeknüpft werden kann. So wird gleichzeitig mit der Einführung des neuen zentralen Ankunftsnachweises durch das am 5. Februar 2016 in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz[20] auch die Erhebung von Daten zur Durchführung von Integrationsmaßnahmen (insbesondere Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf und Sprachkenntnisse) ermöglicht. Die Daten werden von den Registrierungsstellen an das Ausländerzentralregister (AZR) gemeldet und der Bundesagentur für Arbeit (BA) und den für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen zur Verfügung gestellt.

Hier bleibt zu beobachten, wie diese Datenerhebung in der Praxis funktionieren wird. Wenn bei der Zielgruppe zu dem genannten Zeitpunkt der Einreise und unter den entsprechenden Lebensumständen verwertbare Angaben zu Ausbildung, Beruf und Kompetenzen in deutscher Sprache erhoben werden sollen, erfordert dies anspruchsvolle Verfahren.

Weitere gesetzliche Änderungen zur schnelleren Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mit Auswirkungen auf die Berufsanerkennung wurden vor allem im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, dem sogenannten Asylpaket I, eingeführt (siehe dazu Ausführungen im Kap. 7). Dazu gehören zum Beispiel die Sprachförderung sowie die frühzeitige Aktivierung für den Arbeitsmarkt, etwa durch die Möglichkeit, schon in den Erstaufnahmeeinrichtungen Kompetenzen zu erfassen und vermittlungsunterstützende Instrumente anzubieten.

2. Weiterhin hohes Interesse an Information und Beratung

Die eingerichteten Informations- und Beratungsangebote zum Thema Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse sind nach wie vor von großer Bedeutung und ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine gelingende Berufsanerkennung sowie eine qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration. Bis Ende 2015 wurden die Informationsangebote im Internet über 8 Millionen Mal genutzt, über 160.000 Interessierte haben eine Erst- oder Einstiegsberatung in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 2).

Die Zugriffszahlen[21] der Informationsangebote (vgl. Kap. 2.1) machen ebenso wie die Beratungsdaten (vgl. Kap. 2.2) deutlich, dass die Nachfrage sowohl im In- als auch aus dem Ausland stetig steigt.

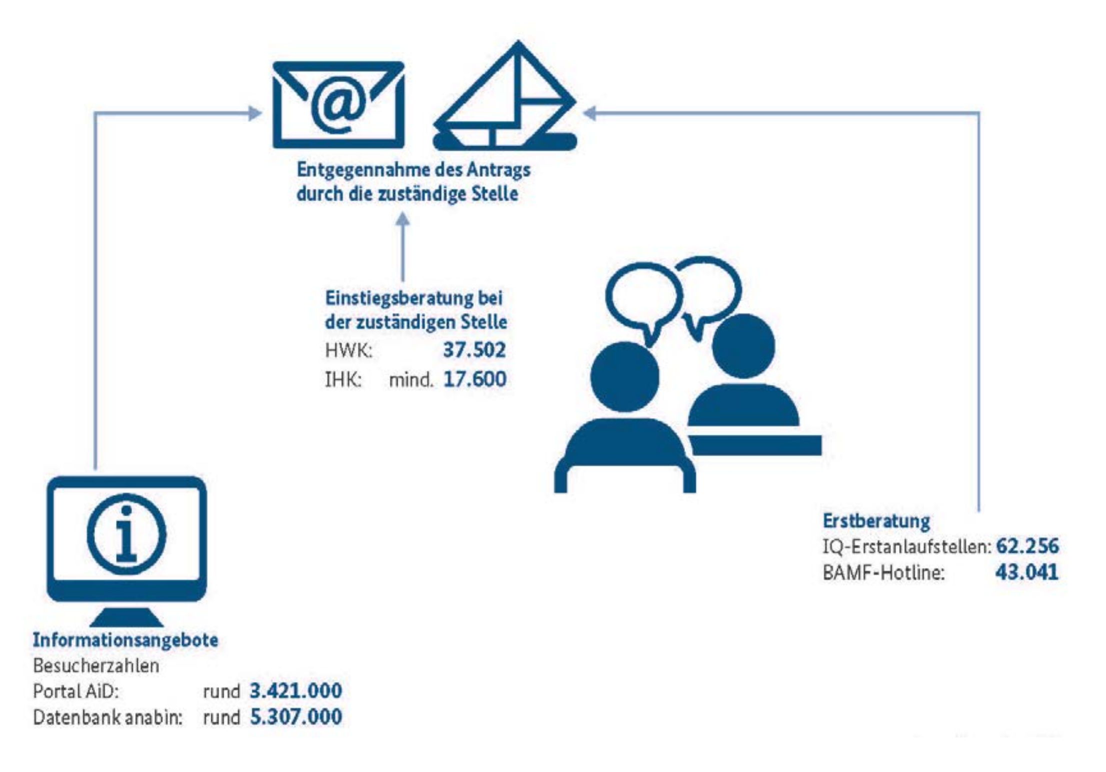
---

[19] Zu den Regelungen im Einzelnen siehe das „Merkblatt § 17a AufenthG" der BA vom Oktober 2015 über die Beschäftigung von drittstaatsangehörigen Ausländerinnen und Ausländern im Anerkennungsverfahren nach § 17a AufenthG.

[20] Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2. Februar 2016, BGBl. I Nr. 5 vom 4. Februar 2016, S. 130.

[21] Aufgrund der teilweise inkonsistenten und unterschiedlichen Methoden von Webanalysetools sind die hier im Folgenden angegebenen Zugriffszahlen nicht vollständig vergleichbar. Für weitere Informationen siehe BMBF 2015, S. 55 ff.

Abbildung 2 Wege zum Antrag – Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen 2012 bis 2015 (absolut)



Quelle: Stichtag: 31. Dezember 2015; für weitere Angaben zum Erhebungszeitraum siehe die folgenden Abschnitte; Darstellung des BIBB.

Die Gesamtschau der Nutzung der Beratungsangebote zeigt: Sie wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes insbesondere von Personen mit großem Arbeitsmarktpotenzial genutzt, die gut qualifiziert sind und berufliche Abschlüsse mitbrachten, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt stark nachgefragt werden. Der Großteil von ihnen war nicht älter als 34 Jahre.

2.1 Intensive Nutzung der etablierten Informationsangebote

Die aufgebauten Informationsangebote werden immer häufiger in Anspruch genommen. So sind die Zugriffszahlen des Internetportals „Anerkennung in Deutschland“[22], wie in den Jahren zuvor, erneut gestiegen und erreichten im Jahr 2015 knapp 1,5 Millionen Besuche. 2014 hatte das Portal rund 1,1 Millionen Besuche verzeichnet. Dies entspricht einer Steigerung um etwa ein Drittel. Über das Portal können umfassende Informationen rund um das Thema Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen abgerufen werden. Mit dem sogenannten Anerkennungs-Finder lässt sich zu jedem deutschen Referenzberuf die jeweils zuständige Stelle ermitteln.

Das Portal richtet sich zudem an einen internationalen und mehrsprachigen Nutzerkreis: Zusammen mit der arabischen Sprachversion, die seit dem Frühjahr 2016 angeboten wird, steht das Portal nunmehr in insgesamt neun verschiedenen Sprachen[23] zur Verfügung. Der Ausbau in weitere Sprachversionen, darunter Russisch, ist in Vorbereitung. Darüber hinaus bietet das Portal seit April 2016 eine neue Anerkennungs-App für Flüchtlinge an, über die sie ein, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Informations- und Serviceangebot, abrufen können. Die internationale Ausrichtung zeigt zunehmend Wirkung: 2015 erfolgten über die Hälfte der Portalbesuche vom Ausland aus, vornehmlich aus Italien, der Türkei, den USA und Indien.[24]

---

[22] „Anerkennung in Deutschland“ (www.anerkennung-in-deutschland.de) ist das offizielle Internetportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Für weitere Informationen siehe BMBF 2015, S. 56 ff. und BMBF 2014, S. 26 ff. Erhebungszeitraum der Zugriffsdaten: März 2012 bis Dezember 2015.

[23] Bei den angebotenen Sprachen handelt es sich um Deutsch, Englisch, Spanisch, Italienisch, Rumänisch, Polnisch, Türkisch, Griechisch und Arabisch.

[24] 2014 lag der Anteil der Portalbesuche aus dem Ausland bei etwa 47 Prozent.

Über die Datenbank anabin stellt die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)[25] Behörden, Arbeitgebern, Bildungsinstitutionen (vor allem Hochschulen) und Anerkennungsinteressierten detaillierte Informationen zu den nationalen Bildungssystemen von 180 Ländern im öffentlichen Bereich zur Verfügung. Verzeichnet und bewertet sind hier knapp 30.000 Bildungsinstitutionen, 25.000 Hochschulabschlüsse sowie 1.600 Sekundarabschlüsse. Im internen Bereich sind für Anerkennungsstellen zusätzlich über 30.000 Mustergutachten abrufbar. Nahezu 2 Millionen Zugriffe wurden 2015 registriert, das sind mehr als doppelt so viele wie im Jahr 2012.

Auch das BQ-Portal[26], das vor allem für zuständige Stellen und Unternehmen aktuell über 1.500 Berufsprofile aus 70 Ländern sowie rund 70 Beschreibungen ausländischer Berufsbildungssysteme im öffentlichen sowie über 700 Prüfergebnisse im internen Bereich zur Verfügung stellt[27], wurde verstärkt frequentiert. Die Besucherzahlen stiegen im monatlichen Durchschnitt von rund 7.300 in 2014 auf über 10.000 in 2015 an. Insbesondere seit September 2015 ist ein starker Zuwachs zu verzeichnen. Vor allem das syrische Berufsbildungssystem wurde seitdem sehr häufig aufgerufen. In über 20 Prozent der Fälle erfolgte der Besuch des BQ-Portals vom Ausland aus.

2.2 Erstberatung bei IQ-Erstanlaufstellen und BAMF-Hotline stark nachgefragt

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Erstanlaufstellen im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ)[28] sowie die Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF-Hotline)[29] informieren und beraten im Rahmen der Erstberatung seit 2012 zu grundlegenden Fragen und Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Anerkennungsverfahrens. Dabei ist zu beachten, dass die Angebote unterschiedliche Beratungstiefen und Intensitäten haben. Darüber hinaus werden Anerkennungsinteressierte an die jeweils zuständige Stelle weitergeleitet.[30] Die Erstberatung leistet damit einen zentralen Beitrag für eine erfolgreiche Anerkennung, sowohl hinsichtlich eines guten Erwartungsmanagements der Anerkennungsinteressierten als auch, im Falle der IQ-Erstanlaufstellen, einer vorbereitenden, begleitenden und nachbereitenden Unterstützung. Um möglichst vielen Anerkennungsinteressierten den Zugang zu einer Erstberatung zu ermöglichen, werden neben den Vor-Ort-Beratungsstellen der IQ-Netzwerke, die meist in größeren Städten angesiedelt sind, auch mobile IQ-Beratungsangebote zunehmend relevant. So gibt es in kleineren Städten und ländlichen Gegenden mobile Termine für die Erstberatung. Die Gespräche finden in Schulen, Rathäusern oder etwa Volkshochschulen statt.[31]

Beratungsaufkommen bei IQ-Erstanlaufstellen und BAMF-Hotline deutlich gestiegen

Die Anzahl der beratenen Personen nimmt sowohl bei den IQ-Erstanlaufstellen als auch bei der BAMF-Hotline stetig zu (vgl. Abbildung 3).[32] 2015 ist bei den IQ-Erstanlaufstellen das durchschnittliche monatliche Aufkommen um 28 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen, die Hotline verzeichnete sogar einen Anstieg von gut 46 Prozent. Insgesamt wurden seit 2012 mehr als 105.000 Erstberatungen durchgeführt: über 62.200[33] bei den IQ-Erstanlaufstellen und rund 43.000 bei der Hotline.[34]

---

[25] Zu den Aufgaben der ZAB vgl. BMBF 2015, S. 49 ff. und BMBF 2014, S. 28 ff.. Erhebungszeitraum der Zugriffsdaten auf anabin: 2007 bis Dezember 2015.

[26] Weitere Informationen zum BQ-Portal vgl. BMBF 2015, S. 48 ff. und BMBF 2014, S. 31. Erhebungszeitraum der Zugriffsdaten: März 2012 bis Dezember 2015.

[27] Stand: 31. Dezember 2015.

[28] Das Förderprogramm des Bundes wird in einigen Bundesländern durch die Länder ganz oder teilweise finanzierte Beratungsangebote ergänzt. Einige Ländergesetze enthalten einen nachrangigen Beratungsanspruch, sofern die Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Berufsqualifikationen in diesem Bundesland wohnen oder dort zu arbeiten beabsichtigen.

[29] Seit dem 1. Dezember 2014 wird die Anerkennungs-Hotline beim BAMF im Rahmen der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ fortgeführt – einer ressortübergreifenden Initiative von BMWi, BMI, BMBF und der BA. Bei der Hotline wird neben der Anerkennung auch zu den Themen Jobsuche, Arbeit und Beruf, Einreise und Aufenthalt sowie Deutsch lernen durch BAMF und ZAV beraten.

[30] Für weitere Informationen zur Erstberatung siehe BMBF 2015, S. 48 f. und BMBF 2014, S. 68 ff.

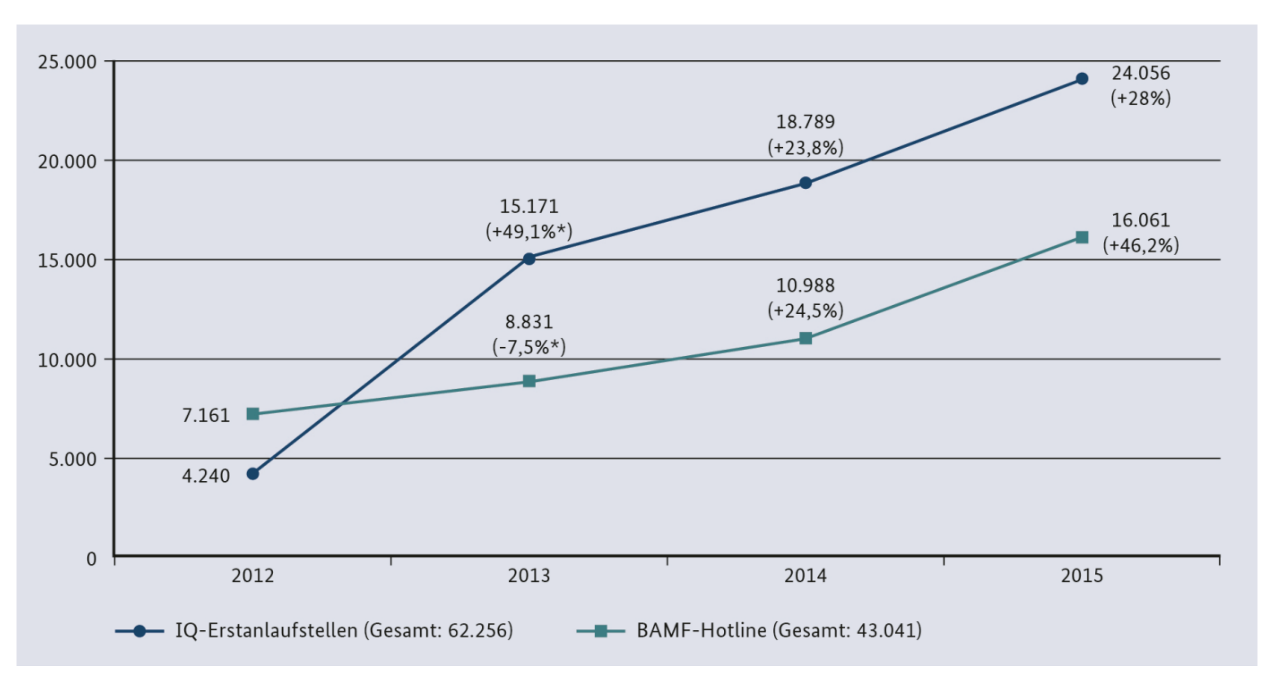
[31] Good Practice Beispiel unter: www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publikationen/Good_Practice/GP_Anerkennung_Mobile_Beratung.pdf.

[32] Vgl. zu den Zahlen in Kapitel 2.2 auch Benzer u. a. 2016. Siehe darüber hinaus auch die Datensatzbeschreibung zu den Beratungsdaten im Anhang.

[33] Es handelt sich hierbei um die Menge an Personen, die „ihren ersten Beratungskontakt mit einer IQ-Anlaufstelle [hatten]. Die Anzahl [aller] durchgeführten Beratungen (Beratungsleistung) liegt allerdings höher, da nach einem ersten Kontakt i.d.R. weitere Kontakte mit den Ratsuchenden folgen“ (Benzer u. a. 2016, S. 18). Im Durchschnitt finden pro Person 1,7 Beratungskontakte statt (vgl. ebenda).

[34] Alle in Kapitel 2.2 genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich nur auf gültige Angaben.

Abbildung 3 Entwicklung des Beratungsaufkommens bei der BAMF-Hotline und den IQ-Erstanlaufstellen 2012 bis 2015 (absolut und durchschnittliche monatliche prozentuale Veränderung im Vergleich zum Vorjahr)



Quelle: Hotline-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015; N = 43.041) und IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. August 2012 bis 31. Dezember 2015; N = 62.256); Berechnungen und Darstellung des BIBB.

* Da die Hotline ihre Beratungstätigkeit in 2012 zum 1. April und die IQ-Erstanlaufstellen zum 1. August aufgenommen haben, wurde der Zuwachs für 2013 auf den Durchschnittswerten von neun beziehungsweise fünf Monaten berechnet. Den Berechnungen des durchschnittlichen monatlichen Zuwachses liegen für 2014 und 2015 jeweils zwölf Monate zugrunde.

Wachsendes Interesse an Erstberatung aus Drittstaaten bei der BAMF-Hotline

Bei den IQ-Erstanlaufstellen hatten im Zeitraum von 2012 bis 2015 insgesamt gut 5 Prozent der Beratenen ihren Wohnsitz nicht in Deutschland. Die BAMF-Hotline verzeichnete demgegenüber einen Anteil von knapp 33 Prozent. IQ-Erstanlaufstellen[35] führen in erster Linie face-to-face Beratungen durch, wohingegen die Hotline[36] insbesondere telefonisch berät – wodurch sich der Unterschied in den Nutzerzahlen von Personen mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands ein Stück weit erklären lässt.

Insbesondere bei der BAMF-Hotline ist die Zahl der Kontakte vom Ausland aus seit 2012 deutlich gestiegen. Abbildung 4 zeigt die Menge der von der Hotline Beratenen mit einem Wohnsitz außerhalb Deutschlands im Zeitverlauf, sowohl gesamt als auch für verschiedene Länderkategorien. Daran wird deutlich, dass das Thema Anerkennung auch für Personen mit ausländischem Wohnsitz zunehmend an Bedeutung gewinnt. Vor allem der Anteil an Anerkennungsinteressierten, der den Wohnsitz zum Beratungszeitpunkt in einem Drittstaat hatte, ist hier von gut 5 Prozent im Jahr 2012 auf über 21 Prozent in 2015 gestiegen und hat sich damit vervierfacht. Zur stärkeren Nutzung der BAMF-Hotline wird möglicherweise auch der speziell für das Ausland konzipierte, mehrsprachige Informations-Flyer von BAMF und BMBF beigetragen haben, in dem explizit auf die Hotline als Erstinformationsangebot verwiesen wird.[37] Um dem wachsenden Bedarf an Anerkennungsberatung im Ausland Rechnung zu tragen, fördert das BMBF seit Oktober 2015 das Projekt „ProRecognition – Professional & Vocational Qualifications for Germany" des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK), über das in Kap. 2.4 berichtet wird.

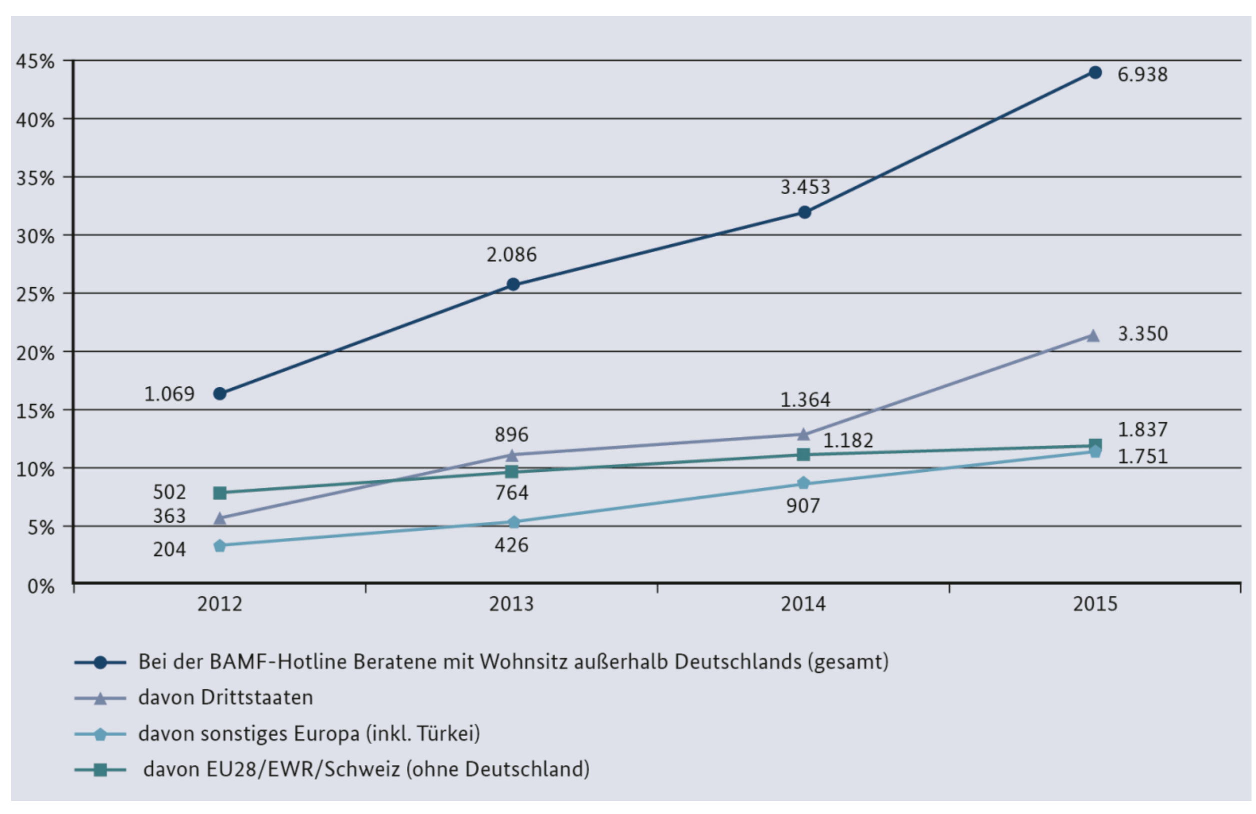
---

[35] Die Erstberatung bei den IQ-Erstanlaufstellen erfolgt neben face-to-face auch telefonisch oder per E-Mail. Im gesamten Beobachtungszeitraum 2012 bis 2015 wurden 68 Prozent der Erstberatungen face-to-face und gut 31 Prozent telefonisch oder per E-Mail durchgeführt.

[36] Neben telefonischer Erstberatung bietet die BAMF-Hotline auch Beratung per E-Mail oder Post an. Im gesamten Beobachtungszeitraum 2012 bis 2015 erfolgten 70 Prozent der Beratungen telefonisch, knapp 30 Prozent per E-Mail und weit weniger als 1 Prozent auf postalischem Wege.

[37] Flyer unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/AnerkennungBerufsabschluss/anerkennung-berufsabschluss.html.

Abbildung 4 BAMF-Hotline: Entwicklung des Beratungsaufkommens von Personen mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands – gesamt und kategorisiert (absolut und in Prozent)



Quelle: Hotline-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015; n = 43.041); Zu 100 Prozent fehlend: „Beratene mit Wohnsitz in Deutschland“, „Staatenlos“ und „Sonstige“. Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Die meisten Beratungssuchenden erst seit kurzem in Deutschland

Über die Hälfte der Anerkennungsinteressierten, die sich zum Beratungszeitpunkt in Deutschland aufgehalten haben, war erst seit maximal zwei Jahren hier: So wiesen bei der Hotline 51 Prozent und bei den IQ-Erstanlaufstellen 42 Prozent eine Aufenthaltsdauer von unter einem Jahr auf. Seit ein bis zwei Jahren waren 9 Prozent (BAMF-Hotline) beziehungsweise gut 13 Prozent (IQ-Erstanlaufstellen) der Beratenen in Deutschland. Seit drei bis fünf Jahren lebten 12 Prozent (BAMF-Hotline) beziehungsweise knapp 16 Prozent (IQ-Erstanlaufstellen) hier.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass Migrantinnen und Migranten eine Erstberatung immer zeitnaher nach ihrer Ankunft in Deutschland in Anspruch genommen haben: Wiesen bei den IQ-Erstanlaufstellen 2012 noch 32 Prozent von ihnen eine Aufenthaltsdauer von maximal einem Jahr auf, so waren es 2015 bereits fast 50 Prozent. Bei der BAMF-Hotline waren es 2012 38 Prozent, 2015 fast 57 Prozent.

Vermehrt Beratene mit indischer oder syrischer Staatsangehörigkeit

10 Prozent der Anerkennungsinteressierten, die seit 2012 bei den IQ-Erstanlaufstellen oder der BAMF-Hotline eine Erstberatung in Anspruch genommen haben, besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit.[38] Der überwiegende Teil waren hingegen Staatsangehörige eines der weiteren EU-28 Staaten (inklusive Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) und Schweiz) oder eines Drittstaates, beispielsweise Indiens oder Syriens (vgl. Abbildung 5). Die Spannweite der verschiedenen Staatsangehörigkeiten ist breit: Insgesamt wurden Personen mit 180 verschiedenen Staatsangehörigkeiten beraten.

[38] Die Angaben im Text sowie in der dazugehörigen Abbildung beziehen sich auf die erste Staatsangehörigkeit. Auf die Auswertung der gelegentlichen Angaben zu einer zweiten Staatsangehörigkeit wurde hier verzichtet.

Abbildung 5 Kategorisierte Staatsangehörigkeit der Beratenen bei den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline 2012 bis 2015 (in Prozent)

Quelle: Hotline-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015; n = 38.157) und IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. August 2012 bis 31. Dezember 2015; n = 59.864); Zu 100 Prozent fehlend: jeweils „Staatenlos“ und „Sonstiges“; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Deutsche mit ausländischem Berufsabschluss bilden bei der BAMF-Hotline seit 2012 die größte Gruppe. Allerdings hat sich ihr Anteil von knapp 18 Prozent in 2012 auf 7 Prozent in 2015 mehr als halbiert, eine Entwicklung, die ähnlich auch bei den Antragstellungen zu beobachten ist (vgl. Kap. 3). Am zweithäufigsten wurden im Jahr 2015 indische, am dritthäufigsten polnische Staatsangehörige beraten. Besonders die Anzahl der indischen Staatsangehörigen hat sich von 318 im Jahr 2014 auf 829 Beratungen in 2015 weit mehr als verdoppelt.

Bei den IQ-Erstanlaufstellen ist seit 2013 ein deutlicher Anstieg von Syrerinnen und Syrern zu erkennen. Hatte diese Gruppe in 2012 und 2013 noch weniger als 3 Prozent aller Beratungssuchenden dargestellt, so stieg ihr Anteil von knapp 6 Prozent in 2014 auf gut 15 Prozent in 2015. Mit 3.357 Beratungen in 2015 waren Anerkennungssuchende aus Syrien damit unter den Beratenden am stärksten vertreten. An zweiter Stelle folgten polnische und an dritter deutsche Staatsangehörige (siehe auch Kap. 7.3).

Viele hochqualifizierte und junge Anerkennungsinteressierte

Seit der Etablierung der Beratungsangebote in 2012 hat sich das Geschlechterverhältnis nahezu angeglichen. Zudem sind die Beratungssuchenden im Durchschnitt etwas jünger geworden: So ist der Anteil der unter 35-Jährigen bei den IQ-Erstanlaufstellen von 47 Prozent in 2012 auf 57 Prozent in 2015 angestiegen. Bei der Hotline hat sich der Anteil von 54 Prozent in 2012 auf 66 Prozent in 2015 erhöht. Der Anteil derer, die zum Beratungszeitpunkt 35 Jahre und älter waren, ist demgegenüber seit 2012 rückläufig.

Die Anerkennungsinteressierten bei Hotline und IQ-Erstanlaufstellen weisen seit 2012 in Bezug auf ihre formale Qualifikation ein durchgängig hohes Niveau auf[39]. Bei beiden hatten etwa je zwei Drittel mindestens einen Hochschulabschluss, etwa jeweils ein Drittel verfügte über einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse[40]. Insgesamt waren bei den IQ-Erstanlaufstellen trotz des hohen Qualifikationsniveaus etwas mehr als zwei Drittel

[39] In der Beratungsstatistik war von 2012 bis 2015 ausschließlich die Erfassung formaler Abschlüsse möglich. Daher wird an dieser Stelle lediglich zwischen Ausbildungs- und Hochschulabschluss unterschieden. Seit 2016 werden auch Beratene ohne formalen Abschluss in der Beratungsstatistik erfasst. Diese Gruppe kann in zukünftigen Berichten ausgewiesen werden.

[40] Knapp 30 Prozent (BAMF-Hotline) beziehungsweise 33 Prozent (IQ-Erstanlaufstellen) der Beratenen haben einen Ausbildungsabschluss, knapp 66 Prozent (BAMF-Hotline) beziehungsweise 55 Prozent (IQ-Erstanlaufstellen) einen Hochschulabschluss. Etwa 1 Prozent (BAMF-Hotline) beziehungsweise 6 Prozent (IQ-Erstanlaufstellen) haben sowohl einen Ausbildungs- als auch einen Hochschulabschluss. Die übrigen Beratenen weisen 2 oder mehr Ausbildungs- und/oder Hochschulabschlüsse auf.

nicht erwerbstätig. Von ihnen bezogen knapp 70 Prozent (ergänzend) Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II und/oder SGB III sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die häufigsten Referenzberufe und Studienabschlüsse, zu denen beraten wurde, waren Lehrerin und Lehrer, Ingenieurin und Ingenieur, Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger sowie Ärztin und Arzt (Erteilung der Approbation) (vgl. Tabelle 1). Bei den drei zuletzt genannten handelt es sich um Engpassberufe, in denen sich ein Fachkräftemangel abzeichnet oder bereits existiert.[41] Zu der Top-10-Liste gehören neben bundes- und landesrechtlich geregelten Berufen auch nicht reglementierte akademische Berufe (zum Beispiel Informatikerin und Informatiker), für die es kein gesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren sondern die Möglichkeit der Zeugnisbewertung durch die ZAB nach der Lissabon-Konvention gibt. Das zeigt, dass die Erstberatung durch die IQ-Beratungsstellen und die Hotline von allen an Anerkennung interessierten Personen in Anspruch genommen wird, unabhängig vom Regelungsbereich.

Tabelle 1 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Beratung bei den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline (absolut und in Prozent)

IQ-Erstanlaufstellen	absolut	%	BAMF-Hotline	absolut	%
Lehrer/-in	6.689	*11,0*	Ingenieur/-in	3.659	*9,0*
Ingenieur/-in	5.210	*8,5*	Lehrer/-in	3.289	*8,1*
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	2.371	*3,9*	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	3.100	*7,7*
Ärztin/Arzt	2.089	*3,4*	Ärztin/Arzt	2.535	*6,3*
Betriebswirt/-in	1.880	*3,1*	Betriebswirt/-in	1.631	*4,0*
Erzieher/-in	1.833	*3,0*	Erzieher/-in	1.415	*3,5*
Ökonom/-in	1.480	*2,4*	Zahnärztin/Zahnarzt	909	*2,2*
Wirtschaftswissenschaftler/-in	1.442	*2,4*	Informatiker/-in	843	*2,1*
Sozialpädagogin/Sozialpädagoge; Sozialarbeiter/-in	1072	*1,8*	Sozialpädagogin/Sozialpädagoge; Sozialarbeiter/-in	771	*1,9*
Psychologin/Psychologe	975	*1,6*	Rechtsanwältin/Rechtsanwalt	709	*1,8*
Top-10 gesamt	**25.041**	***41,0***	**Top-10 gesamt**	**18.861**	***46,6***
weitere Referenzberufe	36.008	*59,0*	weitere Referenzberufe	21.600	*53,4*
Gesamt	**61.049**	***100,0***	**Gesamt**	**40.461**	***100,0***

Quelle: Hotline-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015; n = 40.461) und IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. August 2012 bis 31. Dezember 2015; n = 61.049); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ.

[41] Vgl. BA 2015a.

Anerkennungsberatung der Arbeitsverwaltung und Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Die Agenturen für Arbeit, die Jobcenter und die MBE haben sich weiter als wichtige Akteure im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse etabliert. Die Arbeitsverwaltungen sind nicht nur ein zentraler Kostenträger (vgl. Kap. 5), sondern auch häufig Beratende von Anerkennungsinteressierten. Auch die MBE beraten und bieten unter anderem Unterstützung bei der Ermittlung der zuständigen Stelle an.[42] In vielen Fällen besteht bei allen drei Akteuren eine gute Vernetzung mit den IQ-Beratungsstellen. Besonders die Vernetzung der Arbeitsverwaltungen mit den IQ-Beratungsstellen stellt im Vorfeld der Anerkennungsverfahren einen wichtigen Faktor für die Einschätzung der Kostenübernahme dar.

2.3 Hohes Beratungsaufkommen bei den zuständigen Stellen

Der Beratungsbedarf der Antragstellenden ist insgesamt hoch und steigt beständig. Dies zeigt sich auch in Rückmeldungen von Mitarbeitenden der zuständigen Anerkennungsstellen für den Arzt- beziehungsweise Gesundheits- und Krankenpflegeberuf. Sie berichteten, dass durch das hohe Aufkommen an telefonischen und persönlichen Nachfragen die Bearbeitung der Anträge mitunter nur noch zeitweise möglich sei.[43] Hier wird von einigen zuständigen Stellen dringender Bedarf für eine Aufstockung des Personals in den Länderbehörden gesehen.

Über 55.000 Einstiegsberatungen im Kammerbereich

Die Kammern bieten Einstiegsberatung[44] zu im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen an, deren Anerkennung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fällt.[45] Die meisten Beratungen wurden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg durchgeführt. Im Rahmen dieser Einstiegsberatungen informieren die Kammern über das Verfahren, rechtliche Grundlagen und Anforderungen sowie mögliche Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten, klären die Verfahrensziele und zeigen bei Bedarf alternative Maßnahmen zu einem Anerkennungsverfahren auf. Darüber hinaus werden in den Einstiegsberatungen die vorliegenden Dokumente gesichtet. Es handelt sich bei den Einstiegsberatungen der Kammern um sogenannte individuelle, verfahrensvorbereitende Beratungen, die kostenfrei angeboten werden. Sie sind mit dem Einsatz von erheblichen Personalressourcen verbunden. Im Jahr 2015 führten die Industrie- und Handelskammern (IHK) vor Ort mehr als 4.000[46] und die Handwerkskammern (HWK) über 11.000 Einstiegsberatungen durch. Insgesamt sind seit dem 1. April 2012 über 55.000 Beratungen gemeldet worden, davon gut 17.600 durch die Vor-Ort-Kammern der IHK und 37.500 durch die HWK. Zusätzlich wurden zahlreiche Verweisberatungen sowie Beratungen zum Bundesvertriebenengesetz (BVFG) durch die Kammern durchgeführt. Im Bereich Industrie und Handel waren es seit 2012 mehr als 20.000 Verweisberatungen und etwa 1.300 BVFG-Beratungen. Daten der Handwerkskammern liegen hierzu nicht vor.[47]

2.4 Informations- und Beratungsangebote im Ausland werden weiter ausgebaut

Seit Oktober 2015 wurden im Rahmen des neuen Projekts „ProRecognition“, ergänzend zu den Beratungs- und Informationsmöglichkeiten in Deutschland, erstmalig Beratungsstellen bei acht Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft (AHKs) eingerichtet (Ägypten, China/Shanghai, Indien, Iran, Italien, Marokko, Polen und Vietnam). Ziel ist es, vor Ort Beratung zu den Voraussetzungen und zum Verfahren der Anerkennung von Berufsabschlüssen in Deutschland anzubieten. Durch die qualifizierte Beratung können sich interessierte Personen schon dort für eine Anerkennung ihres Abschlusses entscheiden, wodurch die Anzahl der

---

[42] Vgl. zum Thema Anerkennungsberatung durch Arbeitsverwaltung und MBE auch BMBF 2015, S. 152 ff.; konkrete Zahlen der Anerkennungsberatung in der Arbeitsverwaltung und bei den MBE liegen nicht vor.

[43] Ergebnisse der vom BIBB durchgeführten Workshops mit zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich (vgl. hierzu Kap. 4).

[44] Da es keine verbindliche Definition des Begriffs gibt, verwenden unterschiedliche Kammerbereiche diesen Begriff möglicherweise teilweise nicht deckungsgleich. Die Beratungszahlen der HWKn werden durch das BIBB in enger Abstimmung mit dem ZDH erhoben (siehe auch Datensatzbeschreibung im Anhang). Alle 53 Handwerkskammern haben eine Rückmeldung zur Einstiegsberatung gegeben. Im IHK-Bereich wird das Beratungsaufkommen über das Datenmanagement-Tool des DIHK erfasst. Dieses wird nicht von allen IHKn genutzt (zum Beispiel nicht von der IHK FOSA). Daher sind die Daten aus dem IHK Bereich als Mindestzahl zu interpretieren. Erhebungszeitraum der Beratungsdaten: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015.

[45] Handwerkliche, gewerblich-technische und kaufmännische Berufe, die in Deutschland dual ausgebildet werden.

[46] Über das Datenmanagement-Tool des DIHK werden sowohl Einstiegsberatungen als auch weitere Beratungsleistungen erfasst. Nach Einschätzung des DIHK handelt es sich in etwa 80 Prozent der Fälle um Einstiegsberatung. Daher liegt 2015 die Gesamtmenge der im Datenmanagement-Tool erfassten Beratungen über der hier angegebenen. Es wurden an dieser Stelle nur 80 Prozent berücksichtigt.

[47] Für ausführlichere Informationen des kammerspezifischen Beratungs- und Verfahrensprozesses siehe BMBF 2015, S. 46 f. sowie S. 69 ff. und BMBF 2014, S. 68 ff.

Antragstellungen aus dem Ausland weiter steigen könnte (vgl. Kap. 3). Damit können die AHKs einen Beitrag zur qualifikationsnahen Arbeitsmarktintegration derjenigen leisten, die aus beruflichen Gründen nach Deutschland kommen wollen.

Die Motive für eine Anerkennung des eigenen Berufsabschlusses sind dabei in den jeweiligen Ländern sehr unterschiedlich – während einige Interessenten langfristige berufliche Chancen in Deutschland sehen, wollen andere die Möglichkeit eines temporären beruflichen Aufenthalts in Deutschland als Sprungbrett für ihre weitere Karriere nutzen. Dieses vom BMBF geförderte Projekt wird vom DIHK durchgeführt und läuft zunächst bis September 2018.

Um auch das Informationsangebot über die berufliche Anerkennung für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte im Internet auszubauen und zu verbessern, hat die Informations- und Servicestelle der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen beim BIBB im Auftrag des BMBF von Juli 2014 bis Juli 2015 eine Auslandskampagne zur Bewerbung des Anerkennungsportals umgesetzt. Zielsetzung der Kampagne war es, zuwanderungsinteressierte Menschen über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Anerkennung zu informieren. Die Kampagne fand in den Zielländern Italien, Polen, Rumänien, Spanien in der Türkei sowie in Teilen auch online statt. Gemeinsamer Schwerpunkt der Kampagne war die Zusammenarbeit mit Multiplikatoren, die Zuwandererinnen und Zuwanderer beraten und in Kontakt mit diesen stehen. Dazu gehören beispielsweise Auslandsvertretungen, Auslandshandelskammern, Goethe Institute und Sprachschulen. Darüber hinaus fanden in einigen Zielländern noch Online-Werbemaßnahmen und PR-Maßnahmen vor Ort statt. Die Auslandskampagne hat insgesamt zu einem erheblich höheren Interesse am Anerkennungsportal und an den Beratungsangeboten (zum Beispiel BAMF-Hotline) geführt. Ebenso knüpfte die Informations- und Servicestelle erste Kontakte mit Botschaften, Auslandsvertretungen und weiteren Akteuren im Ausland. Auf deren Grundlage können nun weitere Angebote entwickelt werden. Ein dauerhaftes Ergebnis der Auslandskampagne ist zudem der umfangreiche mehrsprachige Ausbau des Informationsangebotes, welches damit insgesamt noch näher an den Bedürfnissen der Anerkennungsinteressierten ausgerichtet und damit auch nutzerfreundlicher ist.

Eine bedeutende Rolle in der Beratung ausländischer Fachkräfte spielen zudem die Visastellen in den Auslandsvertretungen. Da das Anerkennungsverfahren zum Teil Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte ist, sollten Fragen der Anerkennung vor Einleitung eines Visumverfahrens geklärt sein. Zur Sicherstellung der Beratungsqualität wurden die Durchführungshinweise im Visumhandbuch insbesondere zum neuen § 17a AufenthG weiterentwickelt.

3. Amtliche Statistik – Steigende Nachfrage bei sinkender Ablehnungsquote

Wie bereits bei den Darstellungen zu den Informations- und Beratungsangeboten deutlich wird, steigt die Nachfrage nach Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen stetig. Das ist auch den Meldungen der zuständigen Stellen im Rahmen der amtlichen Statistik für 2014 zu den Anträgen auf Anerkennung zu entnehmen, welche am 30. September 2015 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wurde. Damit liegen nun Daten für drei Jahre vor. Dabei gilt es insgesamt zu beachten, dass auch aufgrund alternativer Möglichkeiten der Nutzung vorhandener Kompetenzen nicht jede Beratung zu einem Antrag auf Berufsanerkennung führen muss.

3.1 Anträge bei nicht reglementierten Berufen und aus dem Ausland deutlich angestiegen

Seit 2012 wurden allein zu bundesrechtlich geregelten Berufen 44.094 Anträge[48] auf Anerkennung gestellt.[49] Darüber hinaus wurden auch Anträge für landesrechtlich geregelte Berufe gestellt, jedoch gibt es zum derzeitigen Zeitpunkt noch keine integrierte Länderstatistik. Das gesamte Anerkennungsgeschehen in Deutschland ist daher um einiges höher als hier dargestellt.[50] Die Anzahl der Anträge stieg jährlich (vgl. Abbildung 6), auch

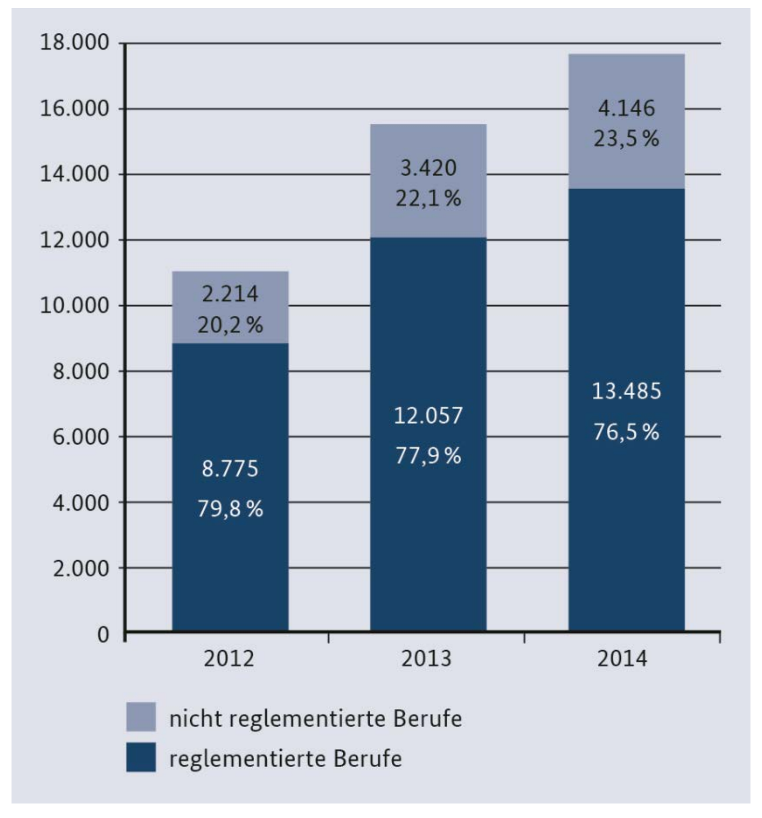
[48] Es besteht die Möglichkeit, dass eine Person zwei Anträge stellt, zum Beispiel wenn nach der Feststellung einer teilweisen Gleichwertigkeit bei nicht reglementierten Berufen eine Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wurde und dann ein neuer Antrag gestellt wird, um die volle Gleichwertigkeit zu erhalten.

[49] Bei den in diesem Bericht referierten Absolutwerten der amtlichen Statistik handelt es sich zum Zweck der Anonymisierung jeweils um auf ein Vielfaches von 3 gerundete Werte. Gesamtwerte können von der Summe der Einzelwerte abweichen, da Summen auf Basis der Echtwerte gebildet und erst anschließend anonymisiert werden. Die prozentualen Angaben wurden auf der Basis der nicht gerundeten Werte berechnet.

[50] Nach Informationen der statistischen Landesämter wurden im Jahr 2014 für die Anerkennung dieser Berufe über 6.600 Verfahren durchgeführt. Auch die Antragszahlen auf Bewertung einer ausländischen (nicht reglementierten) Hochschulqualifikation bei der ZAB zeigen das hohe Interesse. Die Anträge sind von 5.233 im Jahr 2012 auf 10.000 im Jahr 2015 angestiegen.

wenn man berücksichtigt, dass sich die Daten für 2012 nur auf neun Monate beziehen. Wurden 2012 durchschnittlich 1.221 Anträge pro Monat gestellt, so waren es 2014 bereits 1.469. Steigerungen konnten dabei sowohl bei den reglementierten als auch bei den nicht reglementierten Berufen verzeichnet werden. 2014 wurden insgesamt 19.806 Verfahren bearbeitet, bei 17.628 davon war der Antrag im selben Jahr gestellt worden. Bei den weiteren 2.175 Anträgen handelte es sich um Verfahren, die in den Vorjahren noch nicht abgeschlossen werden konnten, weil beispielsweise Unterlagen noch nicht vollständig vorlagen oder die Anträge kurz vor Jahresende gestellt wurden.

Abbildung 6 Entwicklung der Antragszahlen bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen 2012 bis 2014 (absolut und in Prozent)



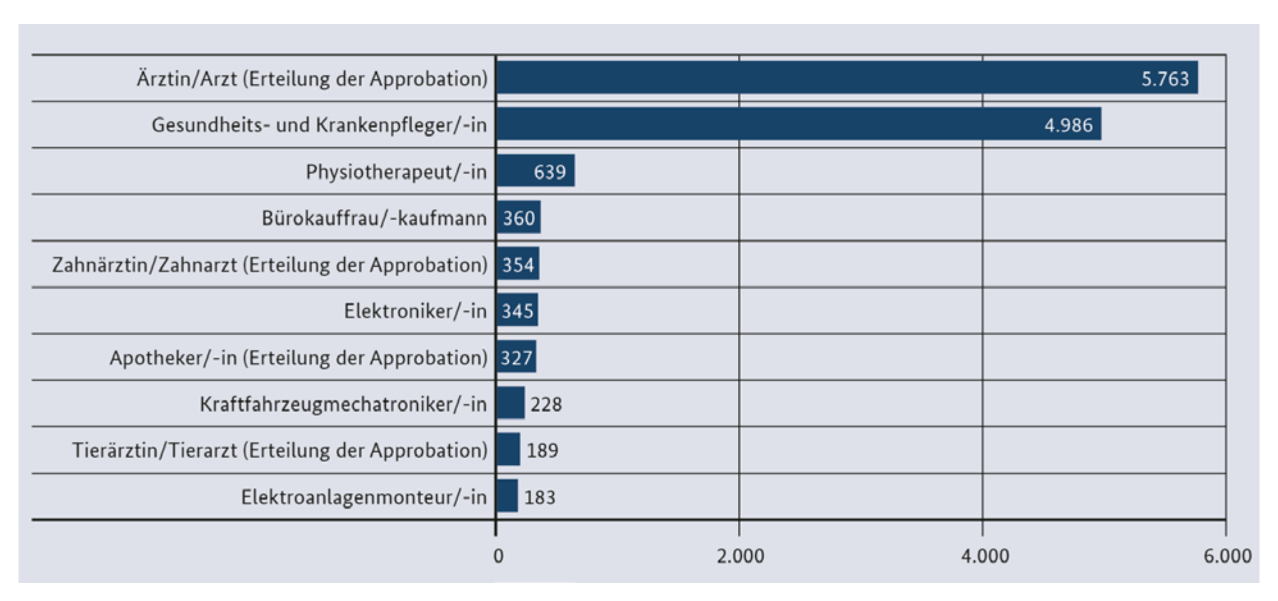
Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB; gemeldete Anträge.

Der Anteil der Anträge zu nicht reglementierten Berufen nahm 2014 weiter zu (von 20,2 Prozent in 2012 über 22,1 Prozent in 2013 auf 23,5 Prozent in 2014). Anträge zu reglementierten Referenzberufen machten 2014 mehr als drei Viertel aller Neuanträge aus.

Bei den häufigsten Referenzberufen (vgl. Abbildung 7) überwogen die medizinischen Gesundheitsberufe, vor allem Ärztin und Arzt[51] sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger. Diese beiden Referenzberufe machten im Jahr 2014 61,0 Prozent aller Neuanträge aus. Beide Berufe zählen aktuell zu den Engpassberufen, in denen ein akuter Fachkräftemangel herrscht.[52] Damit wirkt das Gesetz dort, wo qualifiziertes Personal benötigt wird.

[51] Erteilung der Approbation.
[52] Vgl. BA 2015a, S. 13.

Abbildung 7 Anzahl der neu gestellten Anträge 2014 bei den zehn häufigsten Referenzberufen (absolut)



Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB; gemeldete Anträge.

Wie sich schon bei der Darstellung der Informations- und Beratungsangebote andeutete, zeigt sich auch bei der Anzahl der Anträge von Personen, die ihren Wohnsitz zum Zeitpunkt der Antragstellung im Ausland hatten, ein deutlicher Anstieg. So wurden 2014 insgesamt 2.082 Neuanträge von Personen gestellt, die ihren Wohnsitz im Ausland hatten, was einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 51,9 Prozent entspricht (2013: 1.371, 2012: 531 Anträge).

3.2 Antragstellende aus der EU überwiegen – Steigerung auch bei Drittstaaten

Beim Vergleich der Staaten, in denen die Antragstellenden ihre Qualifikation erworben haben[53], stand 2014 der Ausbildungsraum EU, EWR und Schweiz mit einem Anteil von 54,8 Prozent an erster Stelle. 23,9 Prozent beendeten ihre Ausbildung in einem der übrigen europäischen Länder und 12,9 Prozent in einem asiatischen Staat.

Polen (1.662 Anträge im Jahr 2014) und Rumänien (1.614) befinden sich seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes an der Spitze der am häufigsten erfassten Ausbildungsstaaten. Nach Bosnien und Herzegowina (1.020) sowie Spanien (921) folgte 2014 auf Platz fünf die Russische Föderation, bei der sich die Zahl von 906 Anträgen im Jahr 2012 auf 780 im Jahr 2014 verringerte.[54]

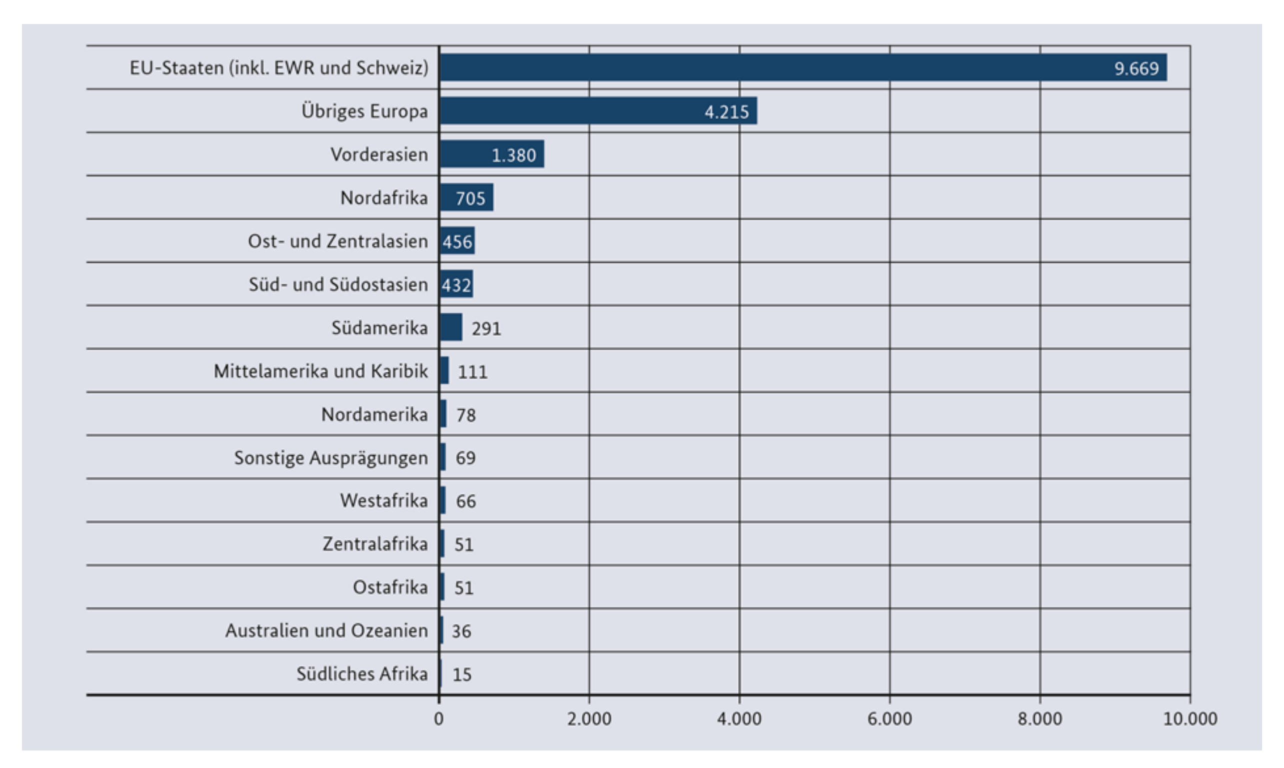
Abbildung 8 zeigt die Regionen, in denen die Antragstellenden des Jahres 2014 ihre Qualifikationen erworben hatten.

---

[53] Ausbildungsstaaten können auch Staaten sein, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr existieren wie zum Beispiel die Sowjetunion (156 Anträge von Personen mit diesem Ausbildungsstaat im Jahr 2014) oder auch die Bundesrepublik Jugoslawien (66 Anträge in 2014). Da keine tiefergehenden regionalen Informationen als der Staat, in dem die Qualifikation erworben wurde, vorliegen, ist es nicht möglich diese Nennungen auf derzeit bestehende Staaten aufzuteilen, was auch angesichts möglicherweise unterschiedlicher Bildungssysteme nicht zweckmäßig wäre.

[54] Weitere Informationen zu den Ausbildungsstaaten der Antragstellenden sind unter https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php zu finden.

Abbildung 8 Ausbildungsstaaten der Personen, die im Jahr 2014 einen Antrag gestellt haben, nach Regionen gruppiert (absolut)



Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB; gemeldete Anträge.

61,7 Prozent der Personen, die 2014 einen Antrag stellten, besaßen zum Antragszeitpunkt die Staatsangehörigkeit eines EU-/EWR-Staates oder der Schweiz, 18,8 Prozent eines der übrigen europäischen Staaten und 12,3 Prozent eines asiatischen Staates.

Wie schon in den Jahren zuvor, war mit 2.283 Anträgen die deutsche Staatsangehörigkeit bei den Antragstellenden mit im Ausland erworbenen Qualifikationen am häufigsten vertreten. Ihr Anteil an allen Anträgen ging jedoch von 16 Prozent 2012 auf 13 Prozent 2014 zurück. Wie in den Vorjahren folgten auf Platz zwei und drei rumänische und polnische Antragstellende (1.446 beziehungsweise 1.359 Anträge). Die Zahl der Neuanträge von Staatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina hat sich von 357 im Jahr 2013 auf 909 im Jahr 2014 deutlich mehr als verdoppelt. Auf Platz fünf folgte 2014 die spanische Staatsangehörigkeit mit 864 Anträgen.

Abbildung 9 Anzahl der neu gestellten Anträge 2012 bis 2014 bei den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten (absolut)

	2014	2013	2012
Deutschland	2.283	2.466	1.764
Rumänien	1.446	1.212	996
Polen	1.359	1.239	645
Bosnien und Herzegowina	909	357	225
Spanien	864	768	252
Kroatien	675	420	165
Ungarn	675	597	561
Griechenland	567	549	432
Russische Föderation	564	648	696
Serbien (ohne Kosovo)	516	303	180

0 500 1.000 1.500 2.000 2.500 3.000

Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB; gemeldete Anträge.

3.3 Anerkennungsquoten auf hohem Niveau

Für das Jahr 2014 meldeten die zuständigen Stellen 14.838 erstellte Bescheide. Gegenüber dem Jahr 2013 entsprach das mit zusätzlichen 1.491 Bescheiden einer Steigerung um 11,2 Prozent. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes 2012 wurden 36.162 Bescheide erstellt.[55]

Abbildung 10 zeigt den Ausgang der Entscheidung bei beschiedenen Verfahren differenziert nach reglementierten und nicht reglementierten Bundesberufen im Jahr 2014. 77,8 Prozent aller Bescheide stellten eine volle Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit dem deutschen Referenzberuf fest. Dies ist eine Steigerung von 3,1 Prozent im Vergleich zu 2013 (74,7 Prozent). Insgesamt konnten von 2012 bis 2014 bereits 28.062 positive Bescheide[56] erstellt werden. Davon bezogen sich 23.523 Bescheide, also 83,8 Prozent, auf reglementierte Berufe, bei denen die Anerkennung eine Voraussetzung für die Berufsausübung ist. Die Ablehnungsquote sank weiter von 4,0 Prozent im Jahr 2013 auf 3,6 Prozent im Jahr 2014.

11.385 Bescheide bezogen sich 2014 auf einen reglementierten Referenzberuf. Nur 3,1 Prozent der Bescheide waren negativ. Im Jahr 2013 waren es noch 4,0 Prozent. 9.336 Bescheide beziehungsweise 82 Prozent stellten hier eine volle Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf fest.[57] Bei 14,9 Prozent der Bescheide stand die auferlegte Ausgleichsmaßnahme zum 31. Dezember 2014 noch aus. Wenn

---

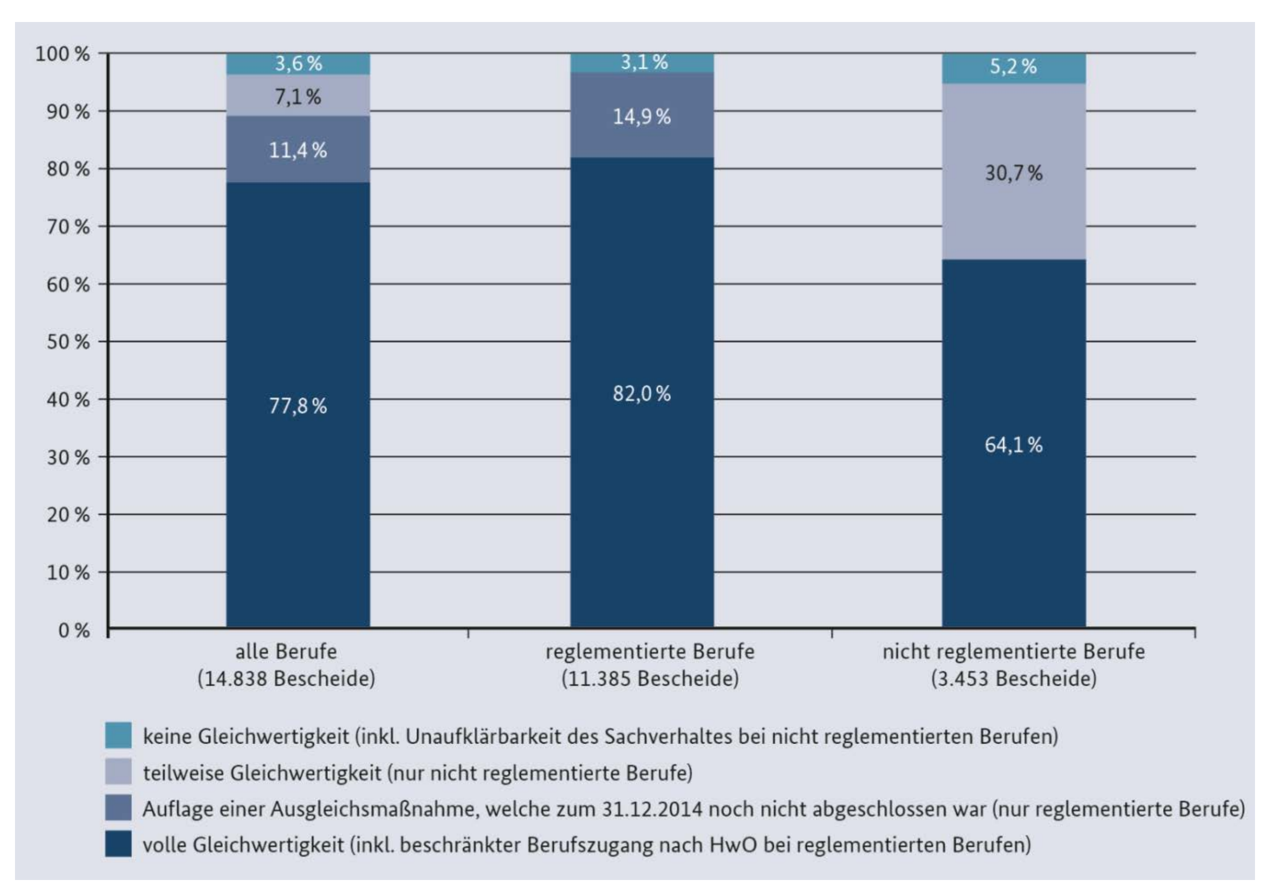
[55] Dies bedeutet jedoch nicht, dass auch so viele Verfahren beendet wurden. Pro Verfahren kann es auch mehr als einen Bescheid geben, zum Beispiel bei reglementierten Berufen, wenn eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt wird.

[56] Volle Gleichwertigkeiten und beschränkter Berufszugang nach Handwerksordnung (HwO). Die Ausnahmebewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle wird auf wesentliche Tätigkeiten beschränkt, für die eine Gleichwertigkeit festgestellt wird.

[57] Dieser kann eine erfolgreich absolvierte Ausgleichsmaßnahme vorausgegangen sein.

die Antragstellenden die Ausgleichsmaßnahmen (Prüfung oder Lehrgang) erfolgreich abgeschlossen haben, können auch diese Fälle als voll gleichwertig beschieden werden.

Abbildung 10 Ausgang der Entscheidung bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen 2014 (in Prozent)



Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB.

Gemeldete Bescheide 2014. Anteil volle Gleichwertigkeit beinhaltet Antragstellende, die Ausgleichs- beziehungsweise Anpassungsmaßnahmen erfolgreich abgeschlossen haben.

Für nicht reglementierte Berufe wurden 2014 insgesamt 3.453 Bescheide erstellt. Auch bei diesen stieg der Anteil der Bescheide über eine volle Gleichwertigkeit. Lag dieser 2013 noch bei 62,9 Prozent, so betrug er 2014 64,1 Prozent. Ebenfalls leicht stieg der Anteil der negativen Bescheide – das sind Bescheide über keine Gleichwertigkeit sowie Bescheide über die Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes – von 4,4 Prozent in 2013 auf 5,2 Prozent in 2014. Von 32,8 Prozent auf 30,7 Prozent sank hingegen der Anteil der Bescheide, die eine teilweise Gleichwertigkeit feststellten. Dabei kann auch ein Bescheid über eine teilweise Gleichwertigkeit nützlich sein: Durch die Dokumentation der festgestellten wesentlichen Unterschiede zum deutschen Referenzberuf können die Antragstellenden gezielt an Anpassungsqualifizierungen teilnehmen (zumeist Nachholen der praktischen Ausbildungselemente). Indem der Bescheid die vorhandenen Qualifikationen darstellt, bietet er darüber hinaus Transparenz für Arbeitgeber und kann auf diese Weise die Integration in Arbeit fördern.

3.4 Zügige Gleichwertigkeitsverfahren und hohe Akzeptanz der Entscheidungen

Die durchschnittliche Zeit vom Vorliegen der vollständigen Unterlagen bis zum ersten rechtsmittelfähigen Bescheid betrug bei im Jahr 2014 beschiedenen Verfahren durchschnittlich 79,9 Tage. Dabei bestanden teilweise starke Unterschiede zwischen einzelnen Referenzberufen.[58] Die Spannweite reichte von durchschnittlich etwa 30 bis zu 171 Tagen.[59]

Für 6.660 Verfahren, also 44,9 Prozent der beschiedenen Verfahren wurde 2014 laut den Meldungen der zuständigen Stellen in weniger als einem Monat ein (erster) Bescheid erstellt. In 62,1 Prozent der Fälle lag in weniger als zwei Monaten ein Bescheid vor. In acht von zehn Fällen dauerte das Verfahren bis zum ersten rechtsmittelfähigen Bescheid weniger als vier Monate. Aber auch, wenn ein Verfahren länger als die vorgegebenen Bearbeitungsfristen von drei beziehungsweise vier Monaten dauerte, heißt dies noch nicht, dass damit die gesetzliche Frist nicht eingehalten wurde. So kann es zu einer Fristverlängerung kommen, zum Beispiel wenn sich im Laufe des Prüfverfahrens herausstellt, dass die vorgelegten Unterlagen für eine Gleichwertigkeitsprüfung nicht ausreichen und dementsprechend Unterlagen nachgefordert werden müssen. Im Jahr 2014 war dies bei 7.092 Bescheiden zu reglementierten Referenzberufen und 264 zu nicht reglementierten Berufen der Fall.

Gegen eine negative Entscheidung oder einen Bescheid mit der Feststellung einer teilweisen Gleichwertigkeit, einen Bescheid über die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme oder gegen einen beschränkten Berufszugang nach HwO wurde im Jahr 2014 bei 15 Verfahren für nicht reglementierte Berufe und in 33 Fällen bei reglementierten Berufen ein Rechtsbehelf eingelegt. Hier zeigt sich wie in den Jahren zuvor, dass der Rechtsweg seitens der Antragstellenden äußerst selten beschritten wird.

4. Anerkennungsverfahren – aktuelle Entwicklungen

4.1 Anerkennungsverfahren nehmen auch in den dualen Ausbildungsberufen zu

Wie bereits dargestellt stieg der Bedarf an Beratung zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen auch im nicht reglementierten Bereich deutlich (vgl. Kap. 2). Dabei zeigt sich die Bedeutung einer intensiven Beratung auch anhand der amtlichen Statistik. So mussten nur in weniger als 6 Prozent der 2014 durchgeführten Verfahren für nicht reglementierte Berufe Unterlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nachgefordert werden – dies ist auch ein Beleg dafür, dass in der Einstiegsberatung wichtige Grundlagen für ein gelingendes und zügiges Verfahren geschaffen werden. Der Anteil der Anträge zur Anerkennung eines dualen Ausbildungsberufs an allen Berufsgruppen steigt von Jahr zu Jahr. 2014 wurden insgesamt 3.453 Bescheide für nicht reglementierte Berufe erstellt. Dies ist eine Steigerung von über 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Dabei zeigt sich, dass in fast 95 Prozent der Bescheide eine volle oder teilweise Gleichwertigkeit der erworbenen Berufsqualifikation mit der deutschen Referenzqualifikation festgestellt werden konnte.

[58] So dauerte ein Verfahren zum Beispiel bei Anträgen auf Anerkennung als Tierärztin/Tierarzt (174 Bescheide) durchschnittlich 30,4 Tage, bei Kauffrau/Kaufmann für Büromanagement (57 Bescheide) durchschnittlich 51,4 Tage oder bei Hebamme/Entbindungspfleger (75 Bescheide) durchschnittlich 133 Tage. Jedoch ist die Dauer eines Verfahrens nicht nur vom Referenzberuf abhängig. Weitere Einflussfaktoren können auch die Staatsangehörigkeit oder der Ausbildungsstaat sein.

[59] Diese Spannweite umfasst nur Berufe mit mehr als 29 Bescheiden. Darunter ist der Durchschnitt zu stark von Einzelfällen abhängig.

Abbildung 11 Die fünf dualen Ausbildungsberufe mit den meisten Neuanträgen in 2014 (absolut)

Beruf	Anträge
Bürokauffrau/-kaufmann	360
Elektroniker/-in	345
Kraftfahrzeug-mechatroniker/-in	228
Elektroanlagen-monteur/-in	183
Verkäufer/ -in	147

Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB; gemeldete Anträge in dualen Ausbildungsberufen.

Von allen dualen Ausbildungsberufen wurde in 2014 am häufigsten eine Anerkennung für die Berufe Bürokauffrau und Bürokaufmann sowie Elektronikerin und Elektroniker beantragt (siehe Abbildung 11).[60]

4.2 Heilberufe – Wege zu einheitlichen Standards und Verfahren

Auch vier Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes sieht die konkrete Umsetzung der Anerkennungsregelungen von Land zu Land noch unterschiedlich aus. Dies wird besonders bei den Heilberufen deutlich.[61] In diesen bundesrechtlichen Berufen ist ein konsequentes Zusammenspiel von BMG und Ländern notwendig, um möglichst einheitliche Verfahren zu erreichen. Die über 27.500 Anträge auf eine Anerkennung als Ärztin und Arzt oder Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger werden bisher auf Basis unterschiedlich umgesetzter Kriterien und Anforderungen geprüft. Dies zeigen unter anderem die Ergebnisse einer Ärztebefragung[62] sowie durchgeführte Workshops mit den zuständigen Anerkennungsstellen.

Das Monitoring-Team des BIBB hat von September bis Dezember 2015 Workshops für die Mitarbeitenden von Länderbehörden durchgeführt, die für die Ärzte- sowie Gesundheits- und Krankenpflegeranerkennung zuständig sind.[63] Ziel der bundesweit an verschiedenen Standorten abgehaltenen Workshops war es, die Erfahrungen der zuständigen Stellen einzuholen, den Austausch untereinander zu fördern und damit Transparenz zu schaffen. Darüber hinaus wurde der Fokus auf Verbesserungsmöglichkeiten gelegt sowie auf die Herausforderungen rund um die Einrichtung der länderübergreifenden Gutachtenstelle (vgl. Kap. 4.2.2).

4.2.1 Kriterien und Vorgehensweisen weiter vereinheitlichen

Schon in den letzten beiden Berichten zum Anerkennungsgesetz wurde über uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Antragsprüfung berichtet. Auch die Workshops haben bestätigt, dass an verschiedenen Punkten im Anerkennungsverfahren abgestimmte einheitliche Vorgaben und Kriterien fehlen.

Die relevantesten Themenbereiche sind:

Zuständigkeitsprüfung/Antragsunterlagen: Um zu klären, ob wirklich eine Zuständigkeit für den eingereichten Antrag besteht, fordern die zuständigen Behörden mit der Antragstellung unterschiedliche Nachweise. Einigen Stellen reicht eine Absichtserklärung aus, im entsprechenden Bundesland berufstätig werden zu wollen.

---

[60] Dabei sanken die Antragszahlen für den erstgenannten Beruf von 426 Anträgen im Jahr 2013 auf 360 im Jahr 2014. Dies kann dadurch erklärt werden, dass am 1. August 2014 die drei Berufe Bürokauffrau/-kaufmann, Kauffrau/Kaufmann für Bürokommunikation sowie Fachangestellte/-r für Bürokommunikation zu dem neuen Berufsbild Kauffrau/Kaufmann für Bürokommunikation zusammengefasst wurden. Für das neue Berufsbild wurden zwischen August und Dezember 2014 insgesamt 144 Anträge gestellt.

[61] Vgl. Böse und Wünsche 2015, S. 32 ff.

[62] Siehe dazu die Datensatzbeschreibung zu der Befragung von Ärztinnen und Ärzten im Anhang.

[63] Siehe dazu die Datensatzbeschreibung zu den Workshops im Anhang.

Andere fordern den Nachweis einer festen Arbeitsplatzzusage und/oder eine persönliche Vorsprache in der Behörde, auch Wohnortbescheinigungen werden teilweise vorausgesetzt. Eine Antragstellung vom Ausland aus wird dadurch in diesen Fällen unmöglich gemacht.

Die betreffenden zuständigen Stellen geben an, die teilweise sehr „strenge" Handhabung sei aufgrund der großen Nachfrage notwendig. Ziel sei es, die Personen herauszufiltern, die den Antrag ernsthaft verfolgten und bei denen eine hohe Chance auf Integration in den Arbeitsmarkt bestehe.

Die Anerkennungsregelungen sehen hierzu jedoch eindeutig vor, dass als Voraussetzung für die Antragstellung keine sachfremden Kriterien gesetzt werden dürfen. Die gesetzlichen Vorschriften ermöglichen auch die Antragstellung aus dem Ausland. Ausschlaggebend für die regionale Zuständigkeit ist der Ort, an dem der Beruf ausgeübt werden soll. Stellenzusage und Wohnortbescheinigungen sind keine Voraussetzungen für die Antragstellung.[64] Die zuständigen Stellen können verlangen, dass die Absicht, in dem örtlichen Zuständigkeitsbereich arbeiten zu wollen, konkretisiert dargelegt wird. Die Anforderungen dürfen aber nicht so hoch angesetzt werden, dass das Recht der Antragstellenden auf Zugang zum Anerkennungsverfahren ins Leere läuft. Das Erfordernis einer Arbeitsplatzzusage vor erfolgter Anerkennung ist für die Antragstellenden in den meisten Fällen unerfüllbar.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das BMBF haben gegenüber der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) schriftlich auf diese Rechtslage hingewiesen und die Frage auch zum Gegenstand der Sitzung der Arbeitsgruppe Berufe der AOLG am 18./19. Februar 2016 gemacht. Dort konnte weitgehender Konsens über die dargelegte Rechtslage erzielt werden.

Uneinheitlichkeit besteht weiterhin im geforderten Detailgrad bei Übersetzungen und Beglaubigungen. So akzeptieren manche Stellen alle Übersetzerinnen und Übersetzer, andere nur die in Deutschland vereidigten. Ferner bestehen Unterschiede vor allem bei der Frage, welche Dokumente zu beglaubigen sind. In der AOLG im Februar 2016 verständigten sich Bund und Länder darauf, einen an den Vorgaben der ZAB orientierten Anforderungskatalog für Übersetzungen und Beglaubigungen als gemeinsame Grundlage zu akzeptieren, der vom BMBF vorbereitet wird.

Die Länder sind gefordert, auf entsprechende einheitliche Umsetzung durch die zuständigen Behörden hinzuwirken, gegebenenfalls verwaltungsinterne Vorgaben anzupassen oder entsprechende Erlasse zu erteilen. Das BMG bereitet aktuell, basierend auf entsprechenden Stellungnahmen der Länder, einen Bericht über die Erfahrungen mit den bundesrechtlichen Regelungen zu den Anerkennungsverfahren vor. Auf der Grundlage dieses Berichts kann dann geprüft werden, ob darüber hinaus gesetzliche Anpassungen erforderlich sind.

Echtheitsprüfung: Die zuständigen Stellen beschreiben die Bewertung der Echtheit von Unterlagen als große Herausforderung. Auch wenn die Unterlagen beglaubigt seien (Legalisation/Apostille), bleibe in vielen Fällen die Vermutung, dass es sich um eine Gefälligkeitsbescheinigung handele. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn im Verlauf des Verfahrens eingereichte Unterlagen (beispielsweise über Berufserfahrung) genau die wesentlichen Unterschiede abdeckten, die vorher im Erstbescheid formuliert wurden. Vermehrt komme es auch vor, dass eingereichte Lehrpläne von Universitäten in Drittstaaten sowohl in der Reihenfolge der Fächerauflistungen als auch bei bestimmten Inhalten den Lehrplänen der Vergleichscurricula im Antragsbundesland entsprächen. Hier liege trotz Legalisation zumindest die Vermutung nahe, dass die Unterlagen ganz gezielt für eine Antragstellung auf Anerkennung angepasst wurden.

Dokumente aus Syrien werden von der Botschaft Beirut seit Oktober 2015 nicht mehr legalisiert, weil die Zahl der Fälschungen von Approbationen und sonstigen Abschlussdokumenten erheblich zugenommen hat. Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat dies den Landesgesundheitsbehörden schriftlich mitgeteilt. In den Ländern wird in diesen Fällen überwiegend auf die Möglichkeit der Kenntnisprüfung bei nicht oder nicht hinreichend vorhandenen Unterlagen hingewiesen. Dies Vorgehen erscheint angemessen, da eine Echtheitsprüfung von den zuständigen Stellen in der gegebenen schwierigen Situation nicht mehr leistbar ist.

Bewertungsgrundlagen: In Bezug auf die Prüfung der Gleichwertigkeit von ausländischen Ärztequalifikationen ist eine Uneinheitlichkeit der Prüfung bereits systembedingt: Als Vergleichsdokument nutzt die zuständige Stelle jeweils das Curriculum einer Universität ihres Bundeslandes. Die Curricula der Universitäten sind bundesweit nicht einheitlich. Hier wird aktuell durch die neue zentrale Gutachtenstelle ein einheitliches fachlich-inhaltliches Instrumentarium zur Bewertung der Abschlüsse erarbeitet, auf das sich die Länder einigen können. Auch die Bewertungsmaßstäbe sind nach wie vor nicht einheitlich: Die Frage, was konkret als wesentlicher Unterschied zu bewerten ist, wird bisher nicht einheitlich beantwortet. Einige Stellen vergleichen ausschließlich

---

[64] Vgl. BMBF 2015, S. 85.

die Stundenzahl der absolvierten Fächer, also quantitativ. Abweichungen von 15 bis 20 Prozent werden dann als wesentlicher Unterschied bezeichnet. Andere prüfen inhaltlich, da die Quantitäten allein nicht aussagekräftig seien und damit keine ausschließliche Bewertungsgrundlage darstellten. Zukünftig wird zu beachten sein, dass nach den Vorgaben der umgesetzten Richtlinie 2013/55/EU allein der Unterschied der Stundenzahl als Begründung eines wesentlichen Unterschiedes nicht mehr ausreicht. Wesentliche Unterschiede müssen inhaltlich begründet werden.

Einige zuständige Stellen bieten den Antragstellenden aus bestimmten Drittstaaten an, ohne einen Dokumentenvergleich direkt in die Ausgleichsmaßnahme zu gehen. Dieses Angebot wird in der Regel von jenen Stellen ausgesprochen, deren Erfahrung es ist, dass Anträge aus bestimmten Drittstaaten immer wesentliche Unterschiede aufweisen. Aufgrund dessen bieten sie den Antragstellenden an, auf das Gutachtenverfahren zu verzichten und dadurch möglicherweise auch Aufwand und Kosten zu reduzieren, da kleinteilige Übersetzungen, zum Beispiel von Stundenauflistungen, damit unnötig werden. Die Antragstellenden gehen dann direkt in eine Kenntnisprüfung. Für die Antragstellenden kann dies eine Option zur Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens sein, insbesondere wenn konkret die Möglichkeit besteht, an einer Anpassungsmaßnahme teilzunehmen.

Die Rechtsverordnung in den Heilberufen[65] sieht konkrete Vorgaben für die Inhalte der Bescheide vor, die nach Abschluss der Dokumentenprüfung erstellt werden und die unter anderem die Auflage enthalten, an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen. Nach geltender Rechtslage ist auf Basis der Prüfergebnisse der vorgelegten Dokumente ein Bescheid zu erteilen. Dieser kann die volle Gleichwertigkeit bestätigen oder die Auflage zur Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme enthalten.

Die Mitarbeitenden der zuständigen Stellen, die an den Workshops teilgenommen haben, wünschen sich eine Abstimmung und Einigung auf einheitliche Bewertungsmaßstäbe der Länder sowie überwiegend konkretere Handlungsvorgaben. Mit der Einrichtung und Arbeitsaufnahme der länderübergreifenden Gutachtenstelle sollten diese notwendigen Schritte jetzt zügig aufgenommen werden (vgl. Kap. 4.2.3).

Nachweis über Sprachkenntnisse: Aufgrund der Bemühungen der vergangenen Jahre ist im Gesundheitsbereich insgesamt eine weitere Tendenz zur Vereinheitlichung hinsichtlich des geforderten Sprachniveaus zu verzeichnen. Entsprechend dem von der Gesundheitsministerkonferenz verfassten Eckpunktepapier[66] zum Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse in den akademischen Heilberufen wird das Ablegen einer Fachsprachprüfung auf dem Niveau C1 auf der Basis eines Nachweises über das Niveau GER-B2 verlangt. Die Praxis in der Umsetzung der Eckpunkte ist dabei aber noch immer uneinheitlich. In einigen Ländern reicht das Ablegen der Sprachprüfung auf C1 Niveau, da mit diesem der Nachweis B2 als abgegolten betrachtet wird. In anderen Ländern wird ein zusätzlicher Nachweis nach B2 verlangt. Bei den Gesundheitsfachberufen ist in der Regel das Niveau GER-B2 Voraussetzung für die Zulassung.

Häufig wird der Sprachnachweis schon zu Verfahrensbeginn mit den Antragsunterlagen gefordert. Die Mitarbeitenden in den zuständigen Stellen erhoffen sich dadurch eine reibungslosere Kommunikation mit den Antragstellenden, die sonst nicht oder zum Teil nur rudimentär möglich sei. Spätestens vor Beginn einer Ausgleichsmaßnahme sollten aus Sicht der Mehrheit der Mitarbeitenden der zuständigen Stellen die Sprachkenntnisse nachgewiesen werden, da diese auch unverzichtbar für einen positiven Ausgang der Ausgleichsmaßnahme seien.

Bereits nach bestehender Rechtslage dürfen Sprachkenntnisse erst für die Berufszulassung/Approbation gefordert werden und nicht bereits mit der Antragstellung zum Anerkennungsverfahren.[67] Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2013/55/EU in den Heilberufen[68] wird dieser Grundsatz gestärkt und den Antragstellenden die Option eingeräumt, einen Gleichwertigkeitsbescheid losgelöst vom Sprachnachweis zu beantragen. Die Antragstellenden haben damit die Möglichkeit, auch noch während des Verfahrens die notwendigen Sprachkenntnisse zu erwerben.

---

[65] Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes vom 2. August 2013 (BGBl. I, S. 3005).

[66] 87. GMK am 26./27. Juni 2014 „Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den akademischen Heilberufen“,
vgl. www.gmkonline.de/documents/TOP73BerichtP_Oeffentl_Bereich.pdf.

[67] Vgl. BMBF 2015, S. 107.

[68] Die Richtlinie sieht eine Umsetzung zum 18. Januar 2016 vor. Zum Stand der Umsetzung in den Heilberufen des Bundes siehe Kap. 1.

4.2.2 Kompetenzbündelung bei länderübergreifender Gutachtenstelle

Die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens ist anspruchsvoll. Gerade im Bereich der Heilberufe sind die Anforderungen an die zuständigen Stellen aufgrund des hohen Antragsaufkommens und einer entsprechenden Nachfrage nach persönlicher Beratung bei gleichzeitig begrenzten personellen Kapazitäten besonders hoch. Außerdem tragen die zuständigen Stellen besondere Verantwortung für die Gewährleistung des Patientenschutzes.

Eine Prüfung aufgrund der reinen Aktenlage birgt zwangsläufig Risiken, die auch von den Mitarbeitenden der zuständigen Stellen formuliert werden. So sei eine Einbeziehung der Originalunterlagen in der Regel nicht möglich, wenn diese nur in anderen Schriftsystemen, wie zum Beispiel Chinesisch, Koreanisch, Arabisch oder Russisch, vorlägen. Die zuständige Behörde müsse oft auf die deutsche Übersetzung vertrauen, die fachliche Unschärfen und auch Fehler enthalten könne. Darüber hinaus sei eine Echtheitsprüfung der Originalurkunden durch Inaugenscheinnahme, ohne zusätzliche Recherchen, kaum sachgerecht möglich.

Mit der ZAB steht den Ländern ein Kompetenzzentrum für Fragen der Beschreibung, Bewertung und Einstufung ausländischer Bildungsnachweise in das Bildungssystem Deutschlands zur Verfügung. Zu dessen Kernaufgaben gehören die Beobachtung, Analyse und Bewertung ausländischer Bildungssysteme sowie die Dokumentation und Veröffentlichung dieser Informationen über die Datenbank anabin.[69]

Die ZAB verfügt über ein umfassendes Kontaktnetz zu Bildungsinstitutionen und Behörden insbesondere in Drittstaaten. Darauf aufbauend kann die neue zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe, die in 2016 die Auftragsbearbeitung in einem neuen, erweiterten Umfang aufnimmt, einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Behörden bei der Prüfung und Bewertung der Unterlagen zu unterstützen und das Wissensmanagement über ausländische Abschlüsse sowie die Qualitätssicherung im Anerkennungsverfahren zu verbessern. Auch unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Verwaltungsentscheidungen und der Nutzung von Synergieeffekten ist die Einrichtung einer zentralen länderübergreifenden Gutachtenstelle ein wichtiger Schritt. Das dargestellte Konzept stellt die Arbeit der Gutachtenstelle in der Pilotphase dar. Während dieser Zeit wird die neue Gutachtenstelle durch eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der GMK, der KMK und der ZAB begleitet, um die Festlegungen im Konzept zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Tabelle 2 Die länderübergreifende Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe beim Sekretariat der KMK/ZAB

Zeitplan	
Januar 2016: Beginn der Aufbau- und Einarbeitungsphase **März bis Juni 2016:** Übergang zur Auftragsbearbeitung in der dreijährigen Pilotphase	
Referenzberufe	
Akademische Heilberufe	**Gesundheitsfachberufe**
Ärztin/Arzt Zahnärztin/Zahnarzt Apotheker/-in Psychologische/-r Psychotherapeut/-in Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut/-in	Altenpfleger/-in, Diätassistent/-in, Ergotherapeut/-in, Hebamme/ Entbindungspfleger, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-in, Logopädin/Logopäde, Masseur/-in und Medizinische/-r Bademeister/-in, Orthoptist/-in, Physiotherapeut/-in, Podologe/-in, Pharmazeutisch-technische/-r Assistent/-in, Rettungsassistent/-in / Notfallsanitäter/-in, Technische Assistentinnen/Assistenten in der Medizin (Medizinisch-technische/-r Assistent/-in für Funktionsdiagnostik; Medizinisch-technische/-r Laboratoriumsassistent/-in; Medizinisch-technische/-r Radiologieassistent/-in

[69] Siehe http://anabin.kmk.org.

Auftragsarten	
Echtheitsprüfung	Die Echtheitsprüfung durch die ZAB ist dann sinnvoll, wenn Zweifel an der Authentizität der vorgelegten Qualifikationsnachweise bestehen und die vorgelegten Dokumente durch die zuständige Anerkennungsbehörde nicht geprüft werden können, weil zum Beispiel die notwendigen Sprach- und/oder Schriftkenntnisse nicht vorhanden sind. Auch der ZAB sind je nach politischer Situation Grenzen bei der Einbeziehung von Einrichtungen im Ausland gesetzt.
Bestimmung der deutschen Referenzqualifikation	Dieser Auftrag wird dann erteilt, wenn die Behörde, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt wurde, den deutschen Referenzberuf selbst nicht zweifelsfrei bestimmen kann Der Referenzberuf bestimmt, welche Behörde für die Anerkennung zuständig ist.
Detailliertes Gutachten zur Gleichwertigkeit	Die Erstellung gliedert sich in drei Teile: 1. Die Erfassung der wesentlichen Merkmale der ausländischen Berufsqualifikation. 2. Ein qualifizierter Vergleich mit der deutschen Referenzqualifikation unter Darstellung und Begründung der ermittelten wesentlichen Unterschiede. 3. Eine Empfehlung bezogen auf die Gleichwertigkeit zur deutschen Referenzqualifikation.
Dokumentation	
Die Gutachten sowie die Entscheidungen der Behörden werden in der Datenbank anabin dokumentiert. Mehrfachbegutachtungen ähnlicher Qualifikationen durch die ZAB sollen so vermieden und länderübergreifend für gleiche Qualifikationen einheitliche Anerkennungsentscheidungen getroffen werden.	
Auftragsvolumen	
Gemäß Beschluss der 86. Gesundheitsministerkonferenz (GMK) vom 26./27. Juni 2013 zu TOP 7.1 Ziffer 4 soll die Gutachtenstelle während einer Pilotphase von drei Jahren 3.000 Gutachten pro Jahr erstellen.	
Aufwandserstattung	
Die ZAB stellt der zuständigen Behörde den Aufwand abhängig von der Auftragsart in Rechnung: Echtheitsprüfung: 145 Euro Bestimmung des deutschen Referenzberufs: 206 Euro Detailliertes Gutachten: 515 Euro Gemäß Beschluss der 86. GMK vom 26./27. Juni 2013 müssen die laufenden Kosten der länderübergreifenden Gutachtenstelle durch die zuständigen Behörden über die Erhebung von Auslagen möglichst weitgehend refinanzierbar sein. Für das erste Jahr ist eine Anschubfinanzierung durch die Gesundheitsressorts nach dem Königsteiner Schlüssel vorgesehen. Die ZAB stellt der zuständigen Behörde, die den Auftrag erteilt, den Aufwand abhängig von der Auftragsart in Rechnung. Die zuständige Behörde kann ihrerseits den der ZAB zu erstattenden Aufwand als Auslagen dem Antragsteller in Rechnung stellen.[70]	

Quelle: Konkretisiertes Konzept zur Einrichtung einer länderübergreifenden Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe) beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz/ZAB. Gemeinsame Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ der GMK und der KMK 9. März 2015. Darstellung des BIBB und der ZAB.

[70] Zum Thema Kosten siehe auch Kap. 5.1.1.

4.2.3 Einheitliche Maßstäbe bei Gutachtenstelle und Länderbehörden erforderlich

Eine vorrangige Aufgabe der neuen Gutachtenstelle ist es, eine einheitliche Umsetzung der vorhandenen Maßstäbe[71] für die Gleichwertigkeitsprüfung in den Heilberufen zu gewährleisten. Mit diesem Ziel entwickelt die Gutachtenstelle derzeit ein einheitliches fachlich-inhaltliches Instrumentarium zur Bewertung, das mit den Ländern abgestimmt wird. Das Instrumentarium sollte nach erfolgter Abstimmung den Mitarbeitenden den zuständigen Stellen als einheitlicher Beurteilungsmaßstab zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten einheitliche Handlungsleitfäden zur Zusammenarbeit der zuständigen Stellen mit der ZAB im Anerkennungsverfahren erarbeitet werden.

Die Gutachtenstelle ist auf die aktive Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen angewiesen. Bereits erstellte Gutachten aber auch Gerichtsurteile sollten der Gutachtenstelle zugänglich gemacht werden, damit diese ausgewertet und in einem Wissensmanagementsystem (Datenbank anabin) dokumentiert werden können. Sie sind somit für alle Stellen nutzbar.

Offen ist, in welchem Umfang die Gutachtenstelle in der Praxis auch die Möglichkeit des Ausgleichs der festgestellten Unterschiede durch Berufserfahrung prüfen wird. Nach dem gemeinsamen Konzept von GMK und KMK liegt der Schwerpunkt des Gutachtens auf einem qualifizierten Vergleich der Abschlüsse und der Feststellung der wesentlichen Unterschiede. Das Gutachten kann zudem einen Hinweis auf die Möglichkeit des Ausgleichs durch Berufserfahrung enthalten.

Die zuständigen Stellen, die an den Workshops des Monitoringteams von September bis Dezember 2015 teilgenommen haben, beurteilen diesen Aspekt unterschiedlich. Einige erwarten nur dann eine effektive Entlastung durch die Tätigkeit der Gutachtenstelle, wenn diese auch die Berufserfahrung abschließend prüft. Andere halten eine eigene Überprüfung der Berufserfahrung auf der Basis des Gutachtens der ZAB für unproblematisch.: Wie sich die Tätigkeit der ZAB im Zusammenspiel mit den zuständigen Stellen in dieser Frage entwickelt , wird mit Blick auf die angestrebte Vereinheitlichung der Verfahren und Entlastung der Behörden genau zu beobachten sein.

4.2.4 Unterstützungsbedarf bei der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen identifiziert

Die meisten zuständigen Stellen berichten, dass bei Antragstellenden mit Ausbildungen aus Drittstaaten oftmals wesentliche Unterschiede festgestellt werden und daher Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind, um die volle Anerkennung erteilen zu können.[72]

Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen erweist sich aber in der Praxis – zumindest in einem Teil der Länder – als schwierig. Anpassungslehrgänge sind nach Aussage von zuständigen Stellen nicht in allen Ländern im Rahmen der Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern umsetzbar, da es oft schwierig ist, Einrichtungen für die Durchführung zu gewinnen.

Teilweise gibt es lange Wartezeiten bis eine Aufnahme in einen Anpassungslehrgang möglich wird.

Einige Länder akzeptieren zudem nur Anpassungslehrgänge, die im jeweiligen Antragsbundesland durchgeführt werden. In der Sitzung der AG Berufe der AOLG am 17./18. Februar 2016 wurde Einigkeit erzielt, dass, Angebote aus anderen Ländern im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten genutzt und anerkannt werden, wenn ländereigene Angebote nicht oder nicht ausreichend vorhanden sind. Die Länder sind gefordert, auf die entsprechende Umsetzung seitens der zuständigen Stellen hinzuwirken.

Bei der Kenntnisprüfung für Ärztinnen und Ärzte erweist sich die Besetzung der Prüfungsausschüsse teilweise als Problem. Eine Forderung seitens zuständiger Stellen lautet, die Bundesärzteordnung an dieser Stelle offener zu gestalten und damit den möglichen Prüferkreis zu erweitern.

Die zuständigen Stellen wünschen sich vor allem eine Verbesserung der Mitwirkung der Einrichtungen, die Kenntnisprüfungen und vor allem Anpassungslehrgänge durchführen können, wie beispielsweise Kliniken oder Krankenpflegeschulen.

Vor allem bei seltener nachgefragten Referenzberufen, wie zum Beispiel dem Ergotherapeuten, ist die Organisation von Ausgleichsmaßnahmen schwierig. Teilweise ist sie sogar unmöglich, da aufgrund der zu geringen Fallzahlen eine Durchführung in einem einzelnen Fall für Schulen und Expertinnen und Experten als zu aufwendig betrachtet wird. Daher besteht von mehreren Seiten der Wunsch, für diese Berufe eine zentrale Stelle,

---

[71] Zum Beispiel muss, wie oben beschrieben, als Grundlage für die Gleichwertigkeitsprüfungen der ausländischen Qualifikationen von Ärztinnen und Ärzten zunächst ein einheitlich fachlich-inhaltliches Instrumentarium entwickelt werden.

[72] Zur Begriffserläuterung von Anpassungsqualifizierung, Kenntnisprüfung, Eignungsprüfung etc. siehe BMBF 2015, S. 177 ff.

insbesondere für die Organisation und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen, zu schaffen. Denkbar wären auch Spezialisierungen einzelner zuständiger Stellen auf bestimmte Referenzberufe.

4.3 Anerkennung bei fehlenden oder unvollständigen Unterlagen

Für viele Anerkennungsinteressierte ist es oft nicht möglich, alle notwendigen Unterlagen zu beschaffen. Dies gilt vor allem für Asyl- und Schutzsuchende aus Kriegs- und Krisenländern. Auch für diese Fälle sehen die Anerkennungsregelungen Möglichkeiten vor. Voraussetzung ist aber immer ein formaler Berufsabschluss, auch wenn die Dokumente darüber nicht mehr vorliegen.

4.3.1 Kenntnisprüfung bei fehlenden Nachweisen in den Heilberufen

Die zuständigen Behörden für Gesundheitsberufe gehen unterschiedlich mit Personen um, die einen Antrag trotz fehlender oder nicht vollständiger Unterlagen stellen möchten. Während in mindestens einem Bundesland Kompetenzfeststellungsverfahren mit anschließendem Anpassungslehrgang stattfinden, sieht sich die Mehrheit der Stellen nicht in der Lage, solche Anträge anzunehmen.

Die Rechtslage der Anerkennungsregelungen ist eindeutig. Für diese Fälle sehen die Berufsanerkennungsregelungen in den Heilberufen vor, dass der gleichwertige Kenntnisstand durch eine Kenntnisprüfung nachzuweisen ist, um die Anerkennung zu erhalten (so zum Beispiel Bundesärzteordnung (BÄO) § 3 Absatz 3 Satz 4, Krankenpflegegesetz (KrPflG) § 2 Absatz 3 Satz 5). Auf der Sitzung der AG Berufe der AOLG am 17./18. Februar wurde grundlegend Einigkeit über diese Rechtslage erzielt. Allerdings wird die Notwendigkeit gesehen, im Interesse des Patientenschutzes eine Glaubhaftmachung des Abschlusses zu verlangen, wenn keine Dokumente vorgelegt werden können. Zum Teil wird eine eidesstattliche Versicherung gefordert. Die Länder sind gefordert, auf Einhaltung dieser abgestimmten Rechtslage hinzuwirken.

4.3.2 Anerkennung mit Qualifikationsanalysen bei fehlenden Nachweisen

Auch das BQFG bietet Möglichkeiten, wenn Unterlagen fehlen oder unvollständig sind: Berufliche Kompetenzen, die nicht durch schriftliche Dokumente belegt sind, können die Antragstellenden über sogenannte „sonstige geeignete Verfahren“[73] nachweisen – zum Beispiel mittels Fachgespräch oder Arbeitsprobe. In den Anerkennungsgesetzen der Länder ist jeweils ein identischer Paragraf aufgenommen worden. Dieses Verfahren wird in der Umsetzung als „Qualifikationsanalyse“ bezeichnet.[74]

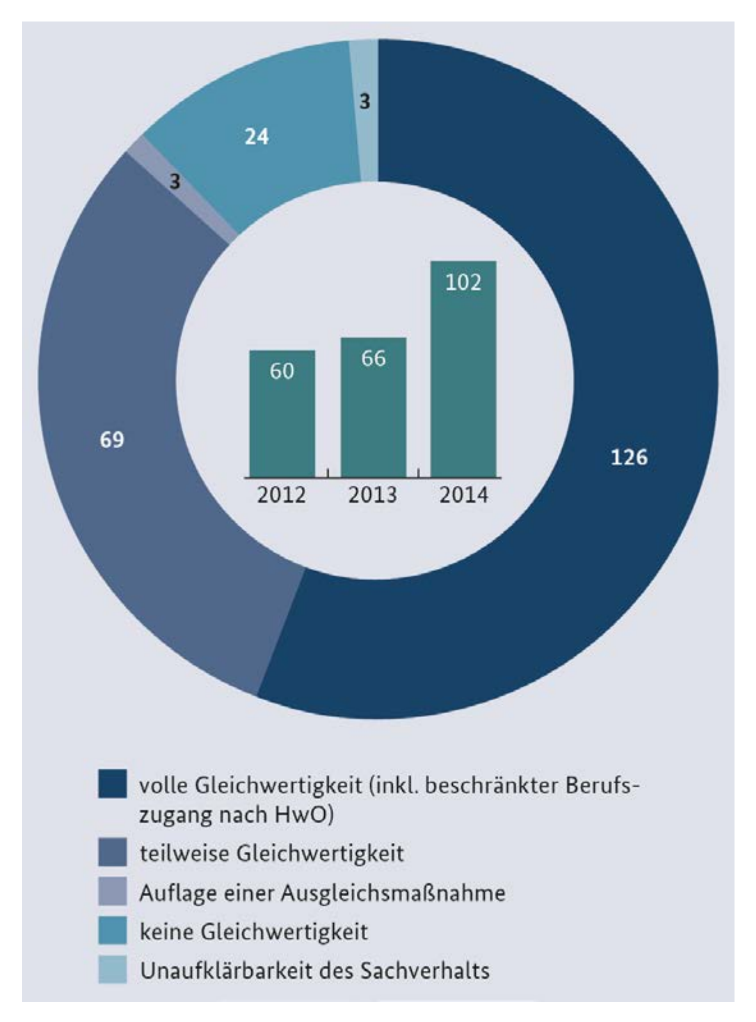
Die Zahl durchgeführter Qualifikationsanalysen, die im Rahmen der amtlichen Statistik gemeldet wurden, stieg bislang von Jahr zu Jahr (vgl. Abbildung 12). Insgesamt ist die Anzahl bislang durchgeführter Qualifikationsanalysen noch recht gering. Teilweise berichten zuständige Stellen, dass Antragstellende vor der Prüfungssituation einer Qualifikationsanalyse zurückschrecken. Ein weiterer wichtiger Grund für die bisherige Zurückhaltung ist derzeit, dass Qualifikationsanalysen bei einigen zuständigen Stellen und bei Beratungseinrichtungen noch nicht ausreichend bekannt sind. Auch sehen einige Stellen Hürden wegen des als hoch eingeschätzten Aufwands für die Organisation einer Qualifikationsanalyse. Für eine qualitätsgesicherte Durchführung müssen Expertinnen und Experten gewonnen und Instrumente und Aufgabenstellungen für den jeweiligen Einzelfall erarbeitet werden. Die zuständigen Stellen, die bereits Erfahrung gesammelt haben, berichten aber von einem abnehmenden Aufwand, da vor allem die erste Entwicklungsarbeit umfangreich sei.[75]

Für die Referenzberufe Kraftfahrzeugmechatroniker, Elektroniker sowie Tischler wurden diese Verfahren bisher am häufigsten durchgeführt. Das Verfahren wurde bislang weitaus häufiger von den Handwerkskammern eingesetzt. Bei weit über der Hälfte war das Ergebnis eine volle Gleichwertigkeit. Ein weiteres Drittel erhielt entweder einen Bescheid über eine teilweise Gleichwertigkeit oder einen Bescheid mit der Auflage, an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen (bei reglementierten Meisterberufen).

---

[73] Vgl. § 14 BQFG und § 50a Absatz 4 HwO.
[74] Vgl. Oehme 2012.
[75] Vgl. auch BMBF 2014.

Abbildung 12 „Sonstige geeignete Verfahren“ (Qualifikationsanalyse) bei nicht reglementierten Berufen und reglementierten Meisterberufen, nach Anzahl in Jahren (Mitte) und nach Entscheidungen (Kreis außen) (absolut)[76]



Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB. Für das Jahr 2012 wurden neun Fälle aufgrund von unplausiblen Meldungen abgezogen.

Mit dem Ziel, die Zahl der Qualifikationsanalysen zu erhöhen, startete im Januar 2015 das dreijährige Projekt „Prototyping Transfer – Anerkennung mit Qualifikationsanalysen“. Die im Vorgängerprojekt „Prototyping“ entwickelten Verfahrensstandards sollen im Rahmen von Prototyping Transfer verbreitet werden.[77] Das Projekt wird vom BMBF gefördert, vom BIBB koordiniert und von bisher sieben Projektpartnern umgesetzt: Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT), IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Handwerkskammern Hamburg und Mannheim sowie Industrie- und Handelskammern Köln, München und Saarland[78]. Die erarbeiteten Ergebnisse werden im kammerinternen Bereich des BQ-Portals sowie im geschützten Bereich von Anerkennung in Deutschland veröffentlicht.

Erste Erkenntnisse werden im Folgenden aufgeführt und beruhen größtenteils auf der Auswertung der 40 im Jahr 2015 im Rahmen des Projekts gemeldeten Qualifikationsanalysen.[79]

---

[76] Aufgrund einer am 1. März 2016 erfolgten Korrektur weichen die hier dargestellten Werte geringfügig von bisherigen Veröffentlichungen ab.

[77] Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/2012.php, BMBF 2015, S. 50 und Böse, Tursarinow und Wünsche 2016, S. 20 ff.

[78] Die Tochter der IHK Saarland, „saarland.innovation&standort e.V. (saar.is)“, und die IHK Saarland führen das Projekt als Gemeinschaftsprojekt durch.

[79] Grundlage sind die Angaben der Projektpartner im Projekt „Prototyping Transfer“, die über jede in ihrer Kammer durchgeführte Qualifikationsanalyse einen Meldebogen ausfüllen.

Kosten und Finanzierung: Die Kosten für eine Qualifikationsanalyse variieren je nach Dauer und gewähltem Instrument sowie gegebenenfalls notwendigen Werkstätten und/oder Material.[80] Es zeigt sich, dass die meisten davon durch die Arbeitsverwaltung oder von den Teilnehmenden selbst finanziert wurden. „Prototyping Transfer“ bietet die Möglichkeit, im Einzelfall und nach Prüfung die Kosten der Antragstellenden für die Durchführung einer Qualifikationsanalyse zu übernehmen, wenn diese sie nachweislich nicht selbst tragen können und auch nicht nach SGB II/III von der Arbeitsverwaltung übernommen werden. Den Sonderfonds zur Finanzierung der Qualifikationsanalysen im Rahmen von „Prototyping Transfer“ verwaltet der WHKT. Bundesweit können alle nicht am Projekt beteiligten Kammern für Antragstellende eine Finanzierung aus dem Sonderfonds beantragen.

Meist liegt ein Nachweis über den Berufsabschluss vor

Die Projektpartner haben auch angegeben, welche Dokumente von den Antragstellenden nicht erbracht werden konnten und deren Fehlen damit die Durchführung einer Qualifikationsanalyse notwendig machten. Es zeigt sich, dass in den meisten Fällen der Ausbildungsnachweis selbst vorgelegt werden konnte (in 33 der 40 Fälle). Für die Gleichwertigkeitsfeststellung werden allerdings vertiefte Informationen über konkrete Inhalte und Rahmenbedingungen der Ausbildung benötigt. In 34 von 40 Fällen konnten diese Informationen nicht beigebracht oder auf sonstige Weise ermittelt werden, sodass die vorgelegten Abschlussdokumente nicht im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung genutzt werden konnten. Außerdem lagen in acht Fällen keine aussagekräftigen Nachweise über die Berufserfahrung vor. In allen Fällen werden die individuell erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten mithilfe einer Qualifikationsanalyse festgestellt.

Arbeitsprobe und Fachgespräche am häufigsten angewendet

Die beiden am häufigsten angewendeten Instrumente zur Feststellung der beruflichen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse waren mit großem Abstand das Fachgespräch und die Arbeitsprobe (37 beziehungsweise 32 Fälle). In 29 Fällen wurden beide Instrumente in Kombination miteinander genutzt, indem eine Arbeitsprobe durchgeführt und anschließend im Fachgespräch Ablauf und Vorgehen erläutert und besprochen wurden.[81]

Alle Projektpartner gehen davon aus, dass zukünftig auch aufgrund der Flüchtlingszahlen mit weiterhin steigendem Interesse an Qualifikationsanalysen insbesondere von neu zugewanderten Personen zu rechnen ist. Daher ist es wichtig, aktiv Zugänge für Flüchtlinge zu schaffen und darüber aufzuklären, welche rechtlichen Möglichkeiten der Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses bestehen und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. Diese Strategie wird bereits von den zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen verfolgt, beispielsweise in Flüchtlingseinrichtungen oder bei den Sprachkursen des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des BAMF.

5. Kosten und Finanzierungsinstrumente

Die bisherigen Erkenntnisse des Monitorings haben gezeigt, dass die Finanzierung des Verfahrens oftmals eine Hürde auf dem Weg zur beruflichen Anerkennung darstellt.[82] Im Folgenden werden neue empirische Ergebnisse zur Höhe der anfallenden Kosten vorgestellt. Sie verdeutlichen, dass die Kosten der Anerkennung je nach Einzelfall über die eigentlichen Verfahrensgebühren hinausgehen und die Gesamtkosten individuell sehr unterschiedlich ausfallen.

Die vorhandenen Finanzierungsinstrumente wurden im Berichtszeitraum weiterentwickelt und zum Teil durch neue Angebote ergänzt. Dazu zählen beispielsweise neue Förderinstrumente auf Landesebene sowie Änderungen bei der Förderung der Anerkennung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Im Januar 2015 ist mit den ESF-finanzierten Qualifizierungen im Förderprogramm IQ im Kontext des Anerkennungsgesetzes und den damit einhergehenden Individualförderungen ein wichtiges Instrument hinzugekommen.

Zudem sind die Auswirkungen des am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Mindestlohngesetzes auf praktische Tätigkeiten in betrieblichen Ausgleichsmaßnahme und Anpassungsqualifizierungen zu beobachten.

---

[80] Vgl. Böse, Schreiber und Lewalder 2014.

[81] Darüber hinaus wurden angewandt: Rollenspiel/Gesprächssimulation/Präsentation (7 Fälle), Probearbeit im Betrieb (3 Fälle) und Fallstudie (1 Fall).

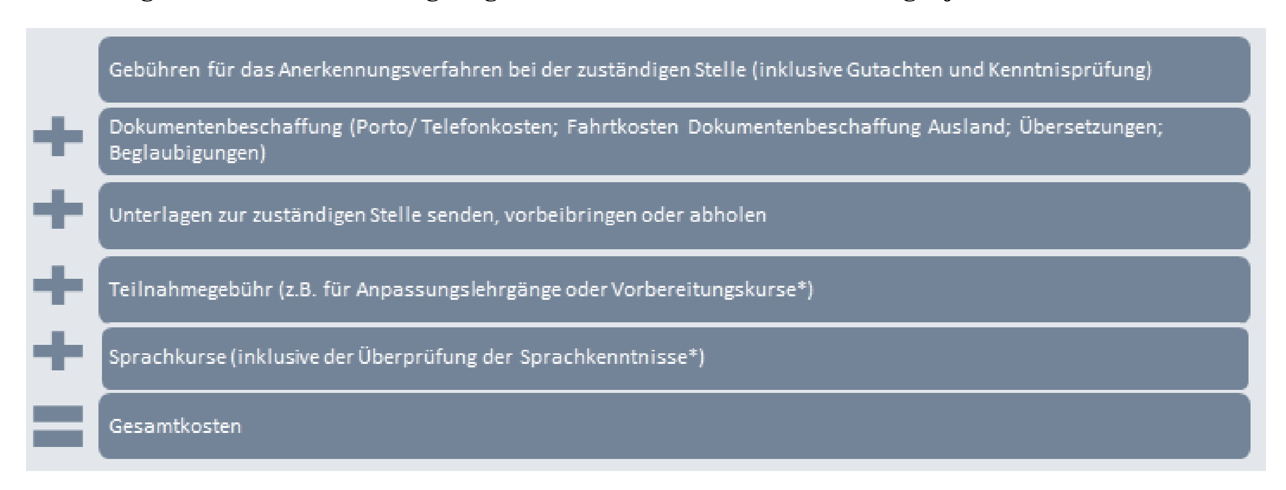
[82] Die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens ist ein Grund, warum Anerkennungsinteressierte nach der Beratung keinen Antrag stellen. Weitere Gründe sind unter anderem nicht ausreichende Deutschkenntnisse, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder dass alternative Verfahren angestrebt werden (siehe im Detail dazu BMBF 2015, S. 133 ff. sowie 162 ff.).

5.1 Verfahrensgebühren bilden mitunter nur kleineren Teil der Gesamtkosten

Im Rahmen von Anerkennungsverfahren fallen je nach Einzelfall und abhängig davon, ob es sich um reglementierte oder nicht reglementierte Berufe handelt nicht nur die Gebühren der zuständigen Stelle, sondern noch weitere Kosten an (vgl. Abbildung 13).[83] Diese Kosten können den Antragstellenden etwa für die Beschaffung von Antragsunterlagen oder für eine weitere Qualifizierung zur Erreichung der (vollen) Anerkennung entstehen. Je nach Beruf und individueller Ausgangslage können diese Kosten mitunter ebenso hoch oder sogar wesentlich höher sein als die eigentlichen Gebühren.

Eine repräsentative Auskunft über die tatsächlichen Gesamtkosten liegt bisher nicht vor und ist auch aufgrund der großen Unterschiede zwischen den Berufsbereichen und individuellen Fallkonstellationen nicht zu realisieren. Doch lassen sich Untersuchungen zu einzelnen Bereichen heranziehen. Der diesjährige Bericht beleuchtet auf Grundlage von zwei neuen BIBB-Befragungen vertieft die Kosten der Anerkennung für Ärztinnen und Ärzte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für Ärzte insbesondere bei Abschlüssen aus Drittstaaten besonders hoch ausfallen können (hauptsächlich durch oftmals notwendige Anpassungsmaßnahmen inklusive Vorbereitungskurse sowie die anfallenden Sprachkurse und -prüfungen).

Abbildung 13 Zusammensetzung möglicher Kosten für die Anerkennung – je nach Einzelfall



Quelle: Darstellung des BIBB. * Diese Kosten können anfallen, wobei sich nach Berufen, dem reglementierten und nicht reglementierten Bereich sowie individuellem Fall Unterschiede ergeben können.

Zwei neue Entwicklungen der Anerkennungspraxis im Gesundheitsbereich und im Kammerbereich bringen mögliche Folgen für die Kosten der Dokumentenbeschaffung und für die Verfahrensgebühren mit sich. Daher werden vor der Darstellung der Finanzierungs- und Förderinstrumente zunächst die Entwicklungen in diesem Bereich erläutert.

5.1.1 Zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe – Folgen für die Kosten

Nach dem der zentralen Gutachtenstelle zugrundeliegenden Konzept[84] von Kultusministerkonferenz (KMK) und GMK sollen die Kosten für die Antragstellenden dadurch minimiert werden, dass die zuständigen Stellen über die anabin-Datenbank auf detaillierte Informationen zu den ausländischen Berufen sowie auf bereits angefertigte Gutachten zurückgreifen können. Mehrfache Begutachtungen ähnlicher oder identischer Abschlüsse durch die Gutachtenstelle werden dadurch entbehrlich.

Der Aufwand, den die ZAB der jeweiligen zuständigen Stelle in Rechnung stellt, kann von dieser grundsätzlich nach dem Kostendeckungsprinzip auf die oder den Antragstellenden umgelegt werden.

Bei der Umsetzung können die Länder in ihrer Gesetzgebung unterschiedliche Wege gehen: Es zeichnet sich ab, dass die Gebühr meist antragsbezogen in Rechnung gestellt wird. Zum Teil gibt es Überlegungen die Kosten für das Gutachten auf mehrere Antragstellende umzulegen. Dadurch soll vermieden werden, dass ein Antragstellender die vollständigen Kosten des ZAB-Gutachtens tragen muss, während die anschließenden bei weiteren

83 Siehe dazu ausführlicher BMBF 2014, Abbildung 28 und S. 121 f.
84 Zur neuen Gutachtenstelle bei der ZAB vgl. Kap. 4.

ähnlich gelagerten Fälle ohne erneutes Gutachten der ZAB entschieden werden können und damit kostengünstiger sind.

5.1.2 Kostenreduzierung durch Wissensmanagement – das BQ-Portal

Ein effektives Wissensmanagement hilft Aufwand und Kosten für die Dokumentenbeschaffung und die Gebühren für das Verfahren bei der zuständigen Stelle zu vermeiden beziehungsweise zu reduzieren.[85] Je mehr Informationen zu ausländischen Bildungsgängen und -abschlüssen für die zuständigen Stellen abrufbar sind, desto weniger Unterlagen müssen sie von den Antragstellenden fordern. Je geringer der Aufwand des einzelnen Verfahrens für die zuständige Stelle ist, desto weniger Gebühren müssen sie den Antragstellenden in Rechnung stellen.

Dies leistet für die Gleichwertigkeitsprüfung beispielsweise das BQ-Portal, insbesondere im Bereich Handwerk. Dort werden neben Berufsinformationen auch bereits in früheren Verfahren gesammelte Rechtsgrundlagen zu Ausbildungsgängen im jeweiligen Ausbildungsstaat in deutscher Übersetzung hochgeladen.[86] Stellt jemand einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung desselben Berufsabschlusses aus demselben Gültigkeitszeitraum, kann die Beschaffung und Übersetzung dieses Dokuments entfallen – die individuellen Nachweise müssen selbstverständlich weiterhin vorgelegt werden. In solchen Fällen dürften die Beschaffungskosten deutlich niedriger ausfallen. Auch Anerkennungsinteressierte und Beratungseinrichtungen können von jedem Ort der Welt auf diese Dokumente zugreifen und den voraussichtlichen Aufwand besser einschätzen.

Darüber hinaus können die zuständigen Stellen von den im geschützten Bereich hinterlegten Ergebnissen bereits durchgeführter Gleichwertigkeitsprüfungen profitieren. Hierdurch verkürzt sich mit dem Aufwand für die Prüfung auch die Bearbeitungszeit eines Anerkennungsantrags, wodurch sich die auf den Antragstellenden umzulegenden Gebühren langfristig verringern sollten.

Diese wichtige Unterstützungsleistung für die zuständigen Stellen ist durch die Entscheidung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), die Förderung des BQ-Portals um mindestens weitere drei Jahre bis Ende 2018 zu verlängern, weiterhin gesichert.[87] Das BQ-Portal wurde aufgrund der Mitwirkung der verschiedensten Akteure am kollaborativen Wissensaufbau im November 2015 mit dem European Public Sector Award (EPSA) für innovatives und effizientes Verwaltungshandeln ausgezeichnet.

5.1.3 Hohe Kosten der Dokumentenbeschaffung am Beispiel von Ärztinnen und Ärzten

Auf Grundlage der Ergebnisse zweier BIBB-Befragungen, an der insgesamt 75 Ärztinnen und Ärzte teilnahmen,[88] lässt sich exemplarisch aufzeigen, wie sich die Finanzierung des Vorbereitungskurses für die Kenntnisprüfung, die Kosten für die Beschaffung von Dokumenten sowie die Gesamtkosten der Anerkennung bei Ärztinnen und Ärzten gestalten.[89]

Bei den befragten Ärztinnen und Ärzten, die an einem Vorbereitungskurs auf die Kenntnisprüfung teilgenommen haben, erfolgte die Finanzierung dieses Kurses bei mehr als der Hälfte der Befragten durch die Arbeitsagentur beziehungsweise das Jobcenter. Rund ein Viertel der Befragten gab an, dass das Projekt „IQuaMed“[90] den Kurs finanzierte. „IQuaMed“ wird im Rahmen der neuen, im Förderprogramm IQ erlassenen Förderrichtlinie „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ gefördert. Deutlich seltener gaben die Befragten eine Finanzierung durch das eigene Budget oder über andere Wege an (zum Beispiel Stipendium, Ehepartner).

In den beiden BIBB-Befragungen wurde nach der Höhe der Kosten für die Beschaffung der Unterlagen und Dokumente gefragt. In diesen Angaben enthalten sind sowohl die Kosten für die Beschaffung der gesetzlich vorgeschriebenen individuellen Nachweise wie Zeugnisse als auch für weitere Unterlagen, die die zuständigen Stellen im Rahmen der Mitwirkungspflicht fordern können. Dazu zählen auch Kosten für Kopien, Übersetzungen und Beglaubigungen. In beiden Befragungen wurden am häufigsten Beschaffungskosten von bis zu

---

[85] Vgl. die Forderung in BMBF 2014 und BMBF 2015.

[86] Beispiel für eine verfügbare Übersetzung aus dem Spanischen: Königliche Verordnung 751/1994 zur Festlegung des Rahmencurriculums 1796/2008 zu Mindeststandards für die Ausbildung zur Fachkraft höheren Grades für Zimmerei- und Holzprodukte; www.bq-portal.de/de/db/berufsqualifikationen/3886.

[87] Vgl. die Mitteilung des BMWi in einem Schreiben vom 20. Januar 2016. Die Verlängerung erfolgte nach Abschluss der Evaluation des BQ-Portals durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) im Auftrag des BMWi.

[88] Siehe dazu die Datensatzbeschreibungen zur Personenbefragung und Befragung von Ärztinnen und Ärzten im Anhang.

[89] 1. BIBB-Befragung von Ärztinnen und Ärzten 2015; N = 47; 2. BIBB-Befragung von Personen mit einem abgeschlossenen Anerkennungsverfahren 2014 bis 2015, davon N = 28 Ärztinnen und Ärzte.

[90] Informationen zum Projekt siehe www.anerkennung-nrw.de/.

1.000 Euro angegeben. In etwa jedem dritten Fall kostete die Dokumentenbeschaffung sogar zwischen 1.000 und 3.000 Euro.

Laut Angaben in der Personenbefragung variieren die Gesamtkosten der Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten[91] stark, wobei jeder Dritte Kosten von über 2.500 Euro nannte. Die durchschnittlichen Gesamtkosten lagen bei rund 2.200 Euro. Im Schnitt machten die Kosten der Dokumentenbeschaffung (791 Euro) sowie für Sprachkurse (938 Euro) den größten Anteil der Gesamtkosten bei dieser Berufsgruppe aus. Die Kosten für das Anerkennungsverfahren bei der zuständigen Stelle einschließlich der Gebühren und Auslagen betrugen im Schnitt 318 Euro, während die Teilnahmegebühren an der Prüfung am geringsten waren (184 Euro). Die Kosten der Dokumentenbeschaffung nahmen demnach bei Ärztinnen und Ärzten einen hohen Anteil an den Gesamtkosten ein.

5.2 Förder- und Finanzierungsinstrumente weiter ausgebaut

Im vergangenen Jahr haben sich zusätzliche Möglichkeiten ergeben, um die Anerkennungskosten zu finanzieren. Neben den Regelinstrumenten im Bereich von SGB II und III sowie der anerkennungsspezifischen Förderung des Bundes wurden beziehungsweise werden dezentrale Förderinstrumente in den Ländern zur Förderung von Anerkennungsinteressierten aufgebaut (Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg). Schließlich werden seitens der Sozialpartner punktuell finanzielle Unterstützungsleistungen angeboten.[92]

5.2.1 Regelinstrumente des Bundes – neue Verzahnung von Arbeitsvermittlung und Qualifizierung

Die Mittel der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung (SGB II) stellen nach wie vor die wichtigsten bundesweiten Instrumente dar, um die Kosten zu finanzieren, die im Rahmen von Anerkennungsverfahren entstehen.[93] Die Vermittlungs- und die Integrationsfachkräfte in Arbeitsagenturen und Jobcentern nutzen hierfür die gesetzlichen Fördermöglichkeiten nach SGB II und SGB III.[94] Weiterhin informieren sie über die ESF-kofinanzierten Qualifizierungsangebote im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“.[95]

Vorhandene Fördermöglichkeiten mit gleichem Ziel, wie beispielsweise Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung oder die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach SGB III und SGB II, sind vorrangig zu ESF-geförderten Qualifizierungen zu nutzen. Das bedeutet, dass die ESF-Maßnahmen nur gewählt werden, wenn die genannten Regelförderungen im Einzelfall nicht infrage kommen. Die Vermittlungs- und die Integrationsfachkräfte prüfen dann, inwieweit sie Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung während der Teilnahme an einer ESF-Qualifizierung weitergewähren können. Die Maßnahme selbst wird dagegen aus ESF- und IQ-Mitteln finanziert.

Seit dem 30. April 2015 wird die Datenbank KURSNET der BA als zentrale Informationsplattform für diese ESF-Qualifizierungsangebote genutzt. Die Angebote lassen sich über die erweiterte Suche als Bildungsbereich „Qualifizierungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse“ aufrufen. Zugleich lassen sich diese spezifischen Angebote auch über das Portal „Anerkennung in Deutschland“ aufrufen.

5.2.2 Neue Ansätze des Bundes – Unterstützung bei Qualifizierungen und der Integration in den Arbeitsmarkt

Mit den im Jahr 2015 gestarteten vom ESF kofinanzierten Qualifizierungen im Förderprogramm IQ bietet die öffentliche Hand kostenlose Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes an (ausführlich dazu siehe Kap. 6). Darüber hinaus kann IQ im Rahmen der Individualförderung weitere Kosten übernehmen, die zum Erreichen des Maßnahmenziels erforderlich sind (zum Beispiel für die Fahrt oder die Kinderbetreuung)

---

[91] Zur Zusammensetzung der Gesamtkosten siehe Abbildung 14. Ein Fall, der bei der Dokumentenbeschaffung 20.000 Euro angab, wurde bei den Auswertungen nicht mit berücksichtigt, um Verzerrungen bei den Auswertungen zu vermeiden (alle anderen Fälle gaben bei dieser Frage Kosten von bis zu 1.500 Euro an).

[92] So können speziell Flüchtlinge seit diesem Jahr auch eine finanzielle Unterstützung aus Spenden des Vereins „Gewerkschaften helfen“ erhalten, der vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und Mitgliedsgewerkschaften getragenen wird. Dieser sammelt gezielt Spenden für Flüchtlinge, unter anderem auch für die Unterstützung bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

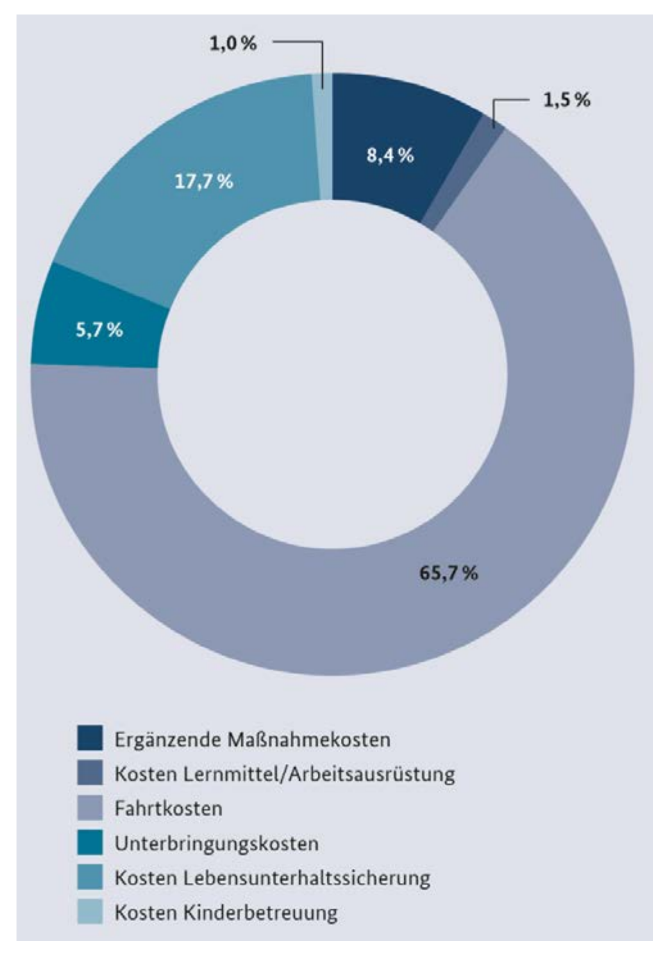
[93] Vgl. BMBF 2015.

[94] Grundlage hierfür ist die HEGA 03/2012; vgl. https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitgeber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI431814.

[95] HEGA 09/2015: https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitgeber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI778264.

sowie Kosten für ergänzende Maßnahmen (zum Beispiel berufsbezogene Sprachkurse). Die Übernahme erfolgt im Rahmen von Einzelfallentscheidungen. Die Leistungen, die übernommen werden können, variieren ebenso wie das Budget je nach Land. Insgesamt wurden 130 Teilnehmende im vierten Quartal 2015 durchschnittlich mit jeweils 332 Euro gefördert, die Gesamtfördersumme betrug knapp 43.200 Euro.[96] Der weitaus größte Anteil wurde für Fahrtkosten ausgegeben (vgl. Abbildung 14). Dies liegt vermutlich daran, dass über 90 Prozent der Teilnehmenden Präsenzangebote besuchten und so insbesondere in den Flächenländern weite Wege zurücklegen mussten. Die weitere Betrachtung der Teilnehmenden-Struktur zeigt: Zu Beginn der Maßnahme waren über drei Viertel der Teilnehmenden nicht erwerbstätig. Fast ein Drittel kam als Flüchtling nach Deutschland. 20 Prozent der Teilnehmenden haben ihren Abschluss in Syrien erworben. Am häufigsten strebten die Teilnehmenden eine Anerkennung als Ärztin und Arzt (23 Prozent) oder Ingenieurin und Ingenieur (18 Prozent) an.

Abbildung 14 Verteilung der Maßnahmen der Individualförderung im Förderprogramm IQ im vierten Quartal 2015 (in Prozent)



Quelle: Daten aus Adacker, Döring und Kirchner 2016; Darstellung des BIBB. Gesamtsumme 1. Oktober 2015 bis 31. Dezember 2015: 43.174 Euro.

[96] Alle Angaben zur Individualförderung im Förderprogramm IQ sind der ersten Version des „Bericht über die Erfahrungen aus dem Förderprogramm ‚Integration durch Qualifizierung (IQ)' zur Umsetzung der Individualförderung" mit Berichtsstand 29. Januar 2016 entnommen (Adacker, Döring und Kirchner 2016).

Für Personen, die in Deutschland Asyl beantragt haben, wurde 2015 neben der IQ-Förderung mit „Early Intervention“ eine weitere Unterstützungsmöglichkeit angeboten. Im Projektzeitraum Januar 2014 bis Dezember 2015 wurden insgesamt 1.419 Personen in das Projekt aufgenommen.[97]

Durch frühzeitige und intensive Begleitung konnten insgesamt 161 teilnehmende Personen in sozialversicherungspflichtige Arbeit (135) und Ausbildung (26) vermittelt werden. Dies entspricht einer Quote von 11 Prozent.[98] Die Ergebnisse sind nicht auf die Gesamtheit aller Flüchtlinge übertragbar, da der Fokus bei der Teilnehmendenauswahl auf qualifizierten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern lag. Im Modellprojekt zeigt sich aber, dass Integrationserfolge in der Regel erst dann zu verzeichnen sind, wenn wesentliche sprachliche Hürden beseitigt oder verringert wurden.[99]

Nach dem Auslaufen der Projektphase von „Early Intervention“ Ende 2015 sollen die gewonnenen Erfahrungen nun in die Regelabläufe der Arbeitsvermittlung einfließen. Mit dem Asylpaket I wurden die gesetzlichen Grundlagen hierfür geschaffen. Zwei Beispiele aus den Ländern: In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise sogenannte „Integration Points“ unter Beteiligung mehrerer Einrichtungen wie der Arbeitsagentur, dem Jobcenter und der IQ-Anerkennungsberatung eingerichtet. In Rheinland-Pfalz haben die Bundesagentur für Arbeit, Kommunalbehörden, die Caritas sowie die Wirtschaftskammern im Dezember 2015 in Koblenz ein Lotsenhaus als zentrale Anlaufstelle für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gegründet. Damit soll eine kontinuierliche Betreuung der Kundinnen und Kunden gewährleistet und Brüche in der Betreuung, die sich bei einem Rechtskreiswechsel ergeben und sich in der Praxis als Hürde erwiesen haben, vermieden werden.

5.2.3 Förderinstrumente der Länder – das Hamburger Stipendienprogramm macht Schule

Seit Ende 2010 übernimmt das Stipendienprogramm Hamburg die Kosten für ein Anerkennungsverfahren, wenn eine Förderung durch die Regelinstrumente des Bundes nicht möglich ist.[100] Die Beantragung erfolgt im Rahmen der Anerkennungsberatung bei der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA). Im Jahr 2015 unterstützte das Programm 281 Personen mit 633 Einmalzuschüssen für Kosten, die im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens entstanden sind, und mit 35 Stipendien zur Finanzierung des Lebensunterhalts.[101] Mit einer Gesamtfördersumme von rund 680.000 Euro im Jahr 2015 stieg das Volumen gegenüber dem Vorjahr um rund 39 Prozent. Mit knapp der Hälfte der Gesamtsumme 2015 wurden Qualifizierungsmaßnahmen[102] finanziert. Knapp ein Drittel der Mittel entfiel auf die Stipendien zum Lebensunterhalt und nahezu ein Viertel auf Gebühren und Auslagen für Anerkennungsverfahren sowie auf Übersetzungen (vgl. Abbildung 15). Im Durchschnitt wurden für Anpassungslehrgänge, Kenntnis- beziehungsweise Eignungsprüfungen, Vorbereitungs- und Sprachkurse zwischen 1.000 und 1.800 Euro beantragt. Für alle anderen Einmalzuschüsse waren es im Schnitt unter 500 Euro.

[97] Davon wechselten 460 bisher zu Trägern der Grundsicherung und 96 wurden abgemeldet, weil sie nicht mehr zu Beratungsterminen erschienen. Im Dezember 2015 wurden 386 Personen in den drei neuen Standorten des Modellprojekts betreut und nahmen daher erst seit etwa einem Dreivierteljahr am Projekt teil.

[98] Informationen zu den 460 ehemaligen Projektteilnehmenden, die in den Rechtskreis des SGB II gewechselt sind, liegen aktuell nicht vor, könnten das Ergebnis aber noch verbessern.

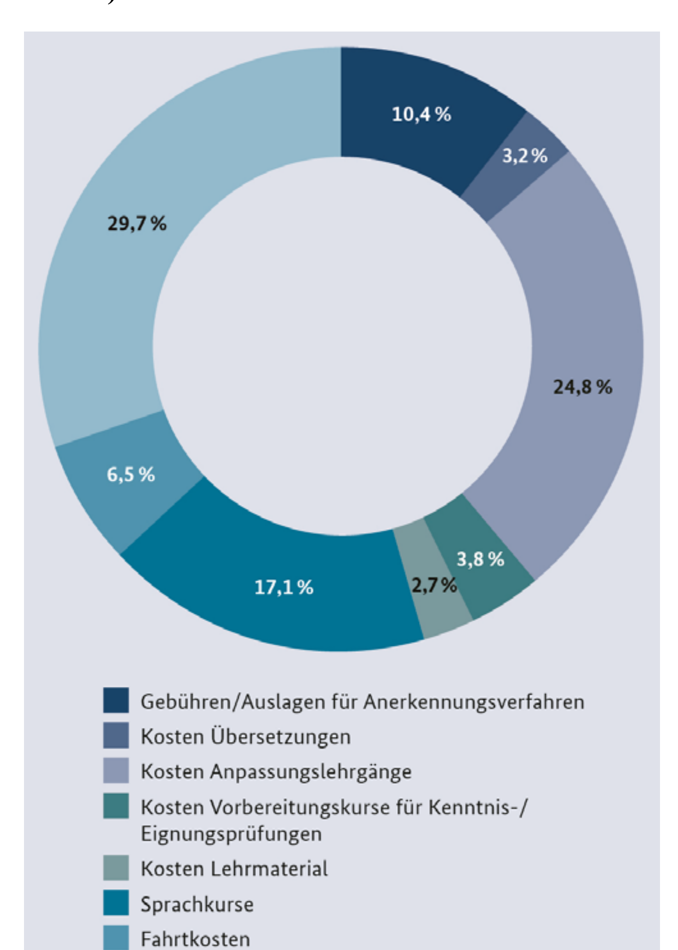
[99] Für weiterführende Informationen zum Projekt siehe BMBF 2015, S. 51 f. und S. 124. Wissenschaftliche Analysen, zum Beispiel zu Fällen der Integration aus der Grundsicherung, zur Nachhaltigkeit der Integration und zu möglichen Effekten der Teilnahme am Modellprojekt, sind nach Vorliegen weiterer Daten im Jahr 2017 geplant.

[100] Vgl. BMBF 2015, S. 126 f.

[101] Insgesamt wurden von 2011 bis 2015 2.384 Einmalzuschüsse sowie 127 Stipendien zum Lebensunterhalt mit einem Gesamtfördervolumen von 2.317.529 Euro gewährt.

[102] Hierzu zählen: Kosten für Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse, Lehrmaterial und Sprachkurse (sowie auch Kosten für Kenntnis- und Eignungsprüfungen).

Abbildung 15 Verteilung der Fördermaßnahmen des Stipendienprogramms Hamburg für das Jahr 2015 (in Prozent)



Quelle: Daten ZAA 2015; Darstellung des BIBB. Gesamtsumme 2015: 680.081 Euro, Förderfälle n = 668. Kosten, deren Anteil unter 1 Prozent liegt, werden hier nicht abgebildet (Kosten für die Kenntnis- und Eignungsprüfung, Kinderbetreuung und andere Kosten).

In Anlehnung an das Hamburger Modell wird es mit dem neuen „Stipendienprogramm Berufliche Anerkennung in Baden-Württemberg“[103] eine solche Fördermöglichkeit auch in einem Flächenland geben. Diese Möglichkeit wird zunächst in Form eines Modellprojekts der Baden-Württemberg Stiftung mit einer Laufzeit von drei Jahren und einem finanziellen Rahmen von 2 Millionen Euro für den gesamten Projektzeitraum erprobt. Die ersten Bewerbungen für das Stipendium soll das „Interkulturelle Bildungszentrum Mannheim gGmbH – Ikubiz“, das als Projektträger für die Baden-Württemberg Stiftung tätig ist, ab Mitte des ersten Halbjahres 2016 entgegennehmen und interessierte Personen zu den Bewerbungsmodalitäten beraten. Das „Ikubiz“ koordiniert im Rahmen des Förderprogramms IQ insbesondere das IQ-Netzwerk Baden-Württemberg. Die letztliche Vergabeentscheidung über die Stipendien trifft die Baden-Württemberg Stiftung.

Wie in Hamburg kommen die Stipendien auch in Baden-Württemberg nur zum Einsatz, wenn keine Finanzierung über Mittel der Arbeitsförderung (SGB III) oder der Grundsicherung (SGB II) möglich ist. Antragsberechtigt sind Personen mit ausländischem Berufs- oder Studienabschluss, die ihren Hauptwohnsitz seit mindestens drei Monaten in Baden-Württemberg haben oder versichern, dort eine Beschäftigung anzustreben. Zudem müssen sie entweder Deutsche oder Angehörige eines EU-Mitgliedstaates sein oder über einen Aufenthaltstitel oder

[103] Die Angaben zum Programm beruhen auf den Informationen der Programmwebsite der Baden-Württemberg Stiftung (www.bwstiftung.de/berufliche-anerkennung-bw), der noch unveröffentlichten Projektbeschreibung zum Modellprojekt mit Stand 28. Januar 2016, mündlicher und schriftlicher Auskunft der Baden-Württemberg Stiftung gGmbH vom 7. Januar und 2. Februar 2016 sowie der Pressemitteilung vom 18. November 2015 zum Beschluss des Aufsichtsrats (www.bwstiftung.de/newsroom/pressemitteilungen/pressemitteilungen/40-mio-euro-fuer-projekte-2016/).

eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Asylverfahrensgesetz verfügen. Die Stipendien zielen auf Kosten von 1. Anerkennungsverfahren sowie Zeugnisbewertungen durch die ZAB, 2. Anpassungs-maßnahmen und Vorbereitungskursen auf Kenntnis- und Eignungsprüfungen, 3. Sprachkursen sowie 4. Brückenmaßnahmen für Personen mit akademischen Abschlüssen in nicht reglementierten Berufen. Es können Mittel für Kurs- und Prüfungsgebühren, Übersetzungskosten, Lehrmaterialien, Gebühren der zuständigen Stelle, Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten bis hin zu Lebenshaltungskosten während eines Lehrgangs berücksichtigt werden.

Auch in Berlin ist eine Förderrichtlinie in Vorbereitung: Aus dem neuen Landesprogramm „Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin" sollen Zuschüsse an Personen gewährt werden, wenn diese „die Kosten der Gebühren und Auslagen der Anerkennungsverfahren oder Kosten der Ausgleichsmaßnahmen bei einer teilweisen Anerkennung" nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können. Auch hier wird die Förderung nur gewährt, wenn die Antragstellenden hierfür weder Mittel des Berufsausbildungsförderungsgesetzes (BAföG), der Arbeitsförderung (SGB III), der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder aus einem Landesprogramm zur Beschäftigungsförderung noch Mittel aus einem Bundesförderprogramm im Kontext der Anerkennungsgesetzgebung erhalten. Anders als in Hamburg sind keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts vorgesehen. Für den sogenannten „Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin" sind für die Jahre 2016 und 2017 jeweils 200.000 Euro im Haushaltsplan vorgesehen. Für die administrative Umsetzung durch einen externen Dienstleister stehen Mittel in Höhe von rund 50.000 Euro jährlich zur Verfügung. Die Annahme der ersten Anträge soll im Laufe des Jahres 2016 erfolgen. [104]

5.3 Finanzierungslücken

Die zurückliegenden Monitoringberichte zum Anerkennungsgesetz aus den Jahren 2014 und 2015 haben aufgezeigt, dass die Gesamtkosten der Anerkennung und fehlende Finanzierungsmöglichkeiten in der Praxis mitunter dazu führen können, dass Interessierte doch keinen Antrag stellen oder einen bereits gestellten Antrag zurückziehen. Auch die am 30. September 2015 vom Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (BF-Ausschuss) angehörten Sachverständigen haben Kosten und deren Finanzierung als wichtige Hürde in der Umsetzungspraxis des Anerkennungsgesetzes des Bundes benannt.[105] Im Rahmen einer Fachtagung mit 200 Expertinnen und Experten am 25. September 2015 ist der Bedarf ebenfalls deutlich geworden.[106]

Schließlich hat sich der Deutsche Bundestag in einer am 12. November 2015 angenommenen Empfehlung des BF-Ausschusses dafür ausgesprochen, „dass die Bundesregierung zügig prüft, inwiefern begleitende finanzielle Unterstützungsangebote für Nachqualifizierungsmaßnahmen in Ergänzung zu bestehenden Angeboten notwendig sind (…)".[107]

Neben öffentlichen Förderungen stehen den Antragstellenden zur Finanzierung der Verfahrensgebühren grundsätzlich auch private Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, die sie individuell oder mit Unterstützung von Unternehmen nutzen können. Schließlich handelt es sich bei einem positiven Ausgang der Gleichwertigkeitsprüfung um eine sinnvolle Investition in die berufliche Karriere, da so eine qualifizierte Berufstätigkeit gefördert wird. Wenn es dadurch gelingt, dauerhaft ein höheres Einkommen zu erzielen, sind die individuellen Erträge deutlich höher als die Gesamtkosten der beruflichen Anerkennung.

Bezogen auf vorhandene Förderinstrumente bestehen die Herausforderungen in der Praxis zum einen bei Personen, die keine Förderung nach SGB II oder SGB III erhalten. Das ist insbesondere der Fall bei Personen, die mangels Anerkennung nicht in ihrem Beruf arbeiten und stattdessen ihren Lebensunterhalt mit Helfertätigkeiten oder anderen gering entlohnten Beschäftigungen bestreiten. Hier reichen die finanziellen Möglichkeiten vielfach nicht aus, ein Verfahren mit allen verbundenen Kosten zu tragen oder auf diese Einkommensquelle zu verzichten, um an einer weiteren Qualifizierung teilzunehmen, die zur vollen Anerkennung führt.

Für solche Beschäftigte ist grundsätzlich die IQ-Individualförderung einschlägig. Aufgrund des regelmäßigen Ausschlusses der eigentlichen Verfahrenskosten kann hier aber nur ein Teil des Förderbedarfs abgedeckt werden. Auch ist eine IQ-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen vereinzelt nicht möglich, da Qualifizierungsangebote innerhalb des Förderprogramms nicht für alle Berufe flächendeckend vorhanden sind.

---

[104] Angaben nach dem Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen vom 16. Oktober 2015 (www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt/vorgang/h17-2294.A-v.pdf) sowie der Beschlussvorlage zur Änderung des BQFG Berlin vom 15. März 2016 (www.parlament-berlin.de/ados/17/Wiss/vorgang/w17-0133-v.pdf, Seite 78 Punkt E).

[105] Siehe das Wortprotokoll der Sitzung unter www.bundestag.de/blob/395264/969927ffe5e5ed42f6689faa72a1d908/wortprotokoll-data.pdf.

[106] Siehe Dokumentation der Fachtagung unter www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/1897.php.

[107] Siehe BT-Drs 18/6632 und BT-PlPr 18/136, S. 13373A.

Zum anderen kann bei Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitsuchenden im Einzelfall eine Finanzierungshürde entstehen, wenn die Arbeitsverwaltung beispielsweise im Rahmen ihres Ermessens die Gewährung entsprechender Leistungen ablehnt oder wenn Weiterbildungen ohne AZAV-Zertifizierung nachgefragt werden.

6. Arbeitsmarktchancen erhöhen – Qualifizierungsangebote ausbauen

Wie bereits aus den Daten der amtlichen Statistik hervorging, enden nicht alle Anerkennungsverfahren bereits im ersten Schritt mit einer vollständigen Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Für den Weg zur vollen Gleichwertigkeit bedarf es daher entsprechender Qualifizierungsangebote – im reglementierten Bereich als Ausgleichsmaßnahme, im nicht reglementierten Bereich als Anpassungsqualifizierung, wenn zumindest eine teilweise Gleichwertigkeit und damit anschlussfähige Kompetenzen vorliegen. Um die Arbeitsmarktchancen für Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern und dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken, wurden deshalb im Förderprogramm IQ die Beratungsstrukturen und das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen weiter ausgebaut. In der Förderperiode 2015 bis 2018 wurde das Programm um den neuen Schwerpunkt „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ erweitert. Die etablierten IQ-Anlaufstellen bieten flächendeckend neben der eigentlichen Erstberatung zu den Möglichkeiten der Anerkennung nun auch Qualifizierungsberatung an. Die entsprechenden ESF geförderten Qualifizierungsmaßnahmen werden in den Teilprojekten der 16 Landesnetzwerke sowie bei der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ entwickelt und durchgeführt.

Bereits im ersten Jahr waren die neuen Angebote mit über 4.700 Qualifizierungsberatungen und gut 2.500 an Qualifizierungsmaßnahmen Teilnehmenden stark nachgefragt.[108] Dabei wurde das Beratungsangebot nicht nur von Personen genutzt, die für die Ausübung ihres Berufes an einer Ausgleichsmaßnahme teilnehmen müssen, sondern auch von Personen, denen eine teilweise Gleichwertigkeit in einem nicht reglementierten Beruf beschieden worden war (siehe auch Kap. 6.1.1). Darüber hinaus ließen sich auch Interessierte mit nicht reglementierten Hochschulabschlüssen beraten. Die Qualifizierungsmaßnahmen werden von unterschiedlichen Anbietern durchgeführt. Dazu zählen neben den Kammern auch Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Unternehmen, Bildungsdienstleister sowie Hoch-, Fach und Berufsschulen.

Insgesamt konnte im zurückliegenden Jahr die bereits gut etablierte Beratungsstruktur im Förderprogramm IQ erfolgreich ausgeweitet werden. Die neue Qualifizierungsberatung wurde dabei von Anerkennungsinteressierten in allen Phasen eines Anerkennungsverfahrens in Anspruch genommen. Diese Erweiterung der Beratungsstruktur sowie das zusätzliche Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen bilden damit entscheidende Faktoren für das umfassende Gelingen von Anerkennungsverfahren.

6.1 Großes Interesse an der neuen IQ-Qualifizierungsberatung

Im Rahmen der Qualifizierungsberatung helfen die IQ-Anlaufstellen unter anderem bei der Interpretation von Anerkennungsbescheiden und zeigen Möglichkeiten für den weiteren Qualifizierungsweg auf. Sie beraten zu Qualifizierungsmaßnahmen bei Berufen, die unter die Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern fallen, zu Brückenmaßnahmen für akademische Berufe sowie zur Externenprüfung im dualen System. Darüber hinaus informieren sie auch über finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.[109]

Mehr als 4.700 Interessierte wurden im Jahr 2015 zum Thema Qualifizierung beraten, davon waren gut drei Viertel zwischen 25 und 44 Jahren alt.[110] Der Frauenanteil lag insgesamt bei knapp 60 Prozent.[111] Einer Qualifizierungsberatung kann, muss aber keine Erstberatung vorausgegangen sein. Dennoch haben gut 70 Prozent sowohl eine Erst- als auch eine Qualifizierungsberatung in Anspruch genommen.[112]

[108] Erhebungszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2015.
[109] Vgl. IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ (Hrsg.) 2016.
[110] Alle in diesem Kapitel genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich nur auf gültige Angaben.
[111] Der aktuelle Beobachtungszeitraum umfasst derzeit ein Jahr. Daher weist die IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ darauf hin, dass „in künftigen Berichten […] signifikante Verschiebungen von Ausprägungen einzelner Merkmale nicht ausgeschlossen“ sind (Benzer u. a. 2016, S. 51). Darüber hinaus sind „Vergleiche von Zahlen der Qualifizierungsberatung mit Zahlen der Anerkennungsberatung […] frühestens ab dem Bericht zum ersten Quartal 2016 vorgesehen“ (ebenda).
[112] Vgl. zu den Zahlen in Kapitel 6.1 auch Benzer u. a. 2016. Siehe darüber hinaus die Datensatzbeschreibung zu den Daten der Qualifizierungsberatung im Anhang.

Dies zeigt, dass die Qualifizierungsberatung sinnvoll auf das bereits etablierte Angebot des IQ-Netzwerks sowie auf Beratungsangebote, die einige zuständige Stellen bereithalten, aufbaut. Sie spricht insbesondere Personen an, die noch mehrere Jahrzehnte Erwerbstätigkeit vor sich haben und damit entscheidend von einer Weiterqualifizierung profitieren können.

6.1.1 Starke Nachfrage nach Ausgleichsmaßnahmen, aber auch Beratungsbedarf bei nicht reglementierten und akademischen Berufen

Bei 45 Prozent der 4.715 Beratungsfälle handelte es sich um bundes- oder landesrechtlich reglementierte Berufe, für deren Ausübung die volle Gleichwertigkeit mit dem deutschen Referenzberuf festgestellt sein muss. Dementsprechend ist es für die Betroffenen oft unabdingbar, eine Beratung in Anspruch zu nehmen und sich über Ausgleichsmaßnahmen zu informieren. In 22 Prozent der Fälle handelte es sich um nicht reglementierte Berufe, bei denen die Berufsausübung nicht an den Ausgang der Gleichwertigkeitsprüfung geknüpft ist. Dass diese Personen eine Qualifizierungsberatung in Anspruch genommen haben, belegt, dass Anpassungsqualifizierungen auch hier eine hohe Relevanz haben und entsprechender Beratungsbedarf dazu besteht. Bei gut 12 Prozent handelte es sich um nicht reglementierte akademische Berufe.

Am stärksten wurden im Jahr 2015 Qualifizierungsberatungen zu den Referenzberufen beziehungsweise Studienabschlüssen Ingenieurin und Ingenieur, Lehrerin und Lehrer sowie Betriebswirtin und Betriebswirt nachgefragt (vgl. Tabelle 3). Auf die zehn häufigsten Referenzberufe und Studienabschlüsse entfielen 45 Prozent der Qualifizierungsberatungen.

Tabelle 3 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Qualifizierungsberatung der IQ-Anlaufstellen (absolut und in Prozent)

Referenzberuf	absolut	%
Ingenieur/-in	421	*9,5*
Lehrer/-in	381	*8,6*
Betriebswirt/-in	226	*5,1*
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	223	*5,0*
Ärztin/Arzt	199	*4,5*
Erzieher/-in	147	*3,3*
Kauffrau/Kaufmann für Büromanagement	80	*1,8*
Wirtschaftswissenschaftler/-in	74	*1,7*
Zahnärztin/Zahnarzt	65	*1,5*
Sozialpädagogin/Sozialpädagoge, Sozialarbeiter/-in	63	*1,4*
Top-10 Referenzberufe gesamt	**1.879**	***42,5***
weitere Referenzberufe	2.547	***57,5***
Gesamt	**4.426**	***100***

Quelle: IQ-Qualifizierungsberatungsdaten (Zeitraum: 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015; n = 4.426); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ.

6.1.2 Beratung häufig vor Verfahren oder Bescheid

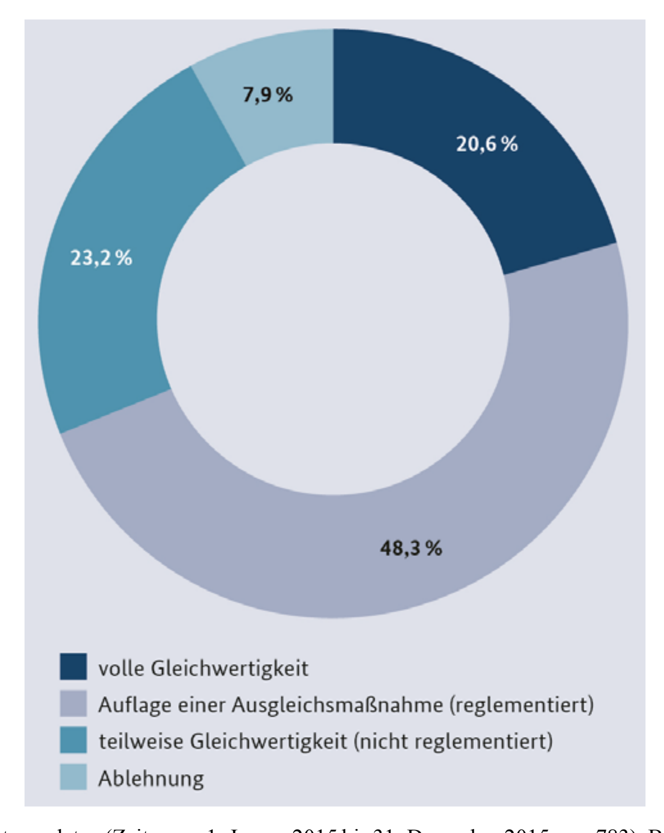
Interessierte können die Qualifizierungsberatung unabhängig von einem tatsächlich gestellten Antrag oder vom Ausgang des Anerkennungsverfahrens in Anspruch nehmen. Knapp 1.600 Beratene (39 Prozent) hatten zum Beratungszeitpunkt noch keinen Antrag auf Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses gestellt. Diese Personen wollten möglicherweise Defizite, die bereits in der Erstberatung festgestellt worden waren, schon vor oder während der Antragstellung ausgleichen und damit das Verfahren beschleunigen. Rund 850 Beratene (21 Prozent) hatten bereits einen Bescheid über die Gleichwertigkeitsprüfung erhalten, bei rund 370 (9 Prozent)

lief das Verfahren noch. Bei knapp 1.600 (gut 39 Prozent) Beratenen stand eine Antragsstellung noch aus. In rund 830 Fällen (knapp 21 Prozent) handelte es sich um Berufe, die nicht unter die Anerkennungsgesetze fallen, sondern für die bei entsprechender Antragsstellung eine Zeugnisbewertung durch die ZAB erfolgen kann. Für gut 17 Prozent dieser Personen lag zum Zeitpunkt der Beratung bereits eine Zeugnisbewertung vor, bei über 80 Prozent war dies noch nicht der Fall.

6.1.3 Beratung über die in den Bescheiden festgestellten wesentlichen Unterschiede hinaus

Es zeigt sich, dass auch Personen, die ihr Anerkennungsverfahren mit einer vollen Gleichwertigkeit abschließen, Beratung zu Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Möglicherweise möchten sie sich darüber informieren, wie sie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt noch weiter verbessern können. In über 70 Prozent der Beratungen mit einem vorliegenden Bescheid waren entweder Ausgleichsmaßnahmen auferlegt (reglementierte Berufe) oder eine teilweise Gleichwertigkeit (nicht reglementierter Berufe) beschieden worden (vgl. Abbildung 16). Jedoch muss an dieser Stelle bedacht werden, dass nicht alle Personen mit einem Bescheid über keine oder eine teilweise Gleichwertigkeit auch eine Beratung zu Qualifizierungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen. Hinweise dazu können der HWK-Befragung aus dem Sommer 2015[113] entnommen werden.[114] Bei gut 37 Prozent der Kammern wurde ein Beratungswunsch zu Weiterqualifizierungsmöglichkeiten bei dieser Personengruppe eher bis sehr häufig vorgebracht. Jedoch gaben 60 Prozent der Kammern an, dass eher selten bis nie eine solche Beratung gewünscht wurde. Als Gründe warum Personen, denen eine Teilanerkennung beschieden worden ist, nicht an Anpassungsqualifizierungen teilnehmen, schätzten die HWKn vor allem nicht ausreichende Deutschkenntnisse, den zeitlichen und organisatorischen Aufwand sowie Kosten und Finanzierung ein. Darüber hinaus maßen sie auch der Tatsache, dass bei nicht reglementierten Berufen die Teilanerkennung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausreicht, Bedeutung bei (vgl. Kap. 3.3). Meist wurde eine Kombination der genannten Gründe als relevant erachtet.

Abbildung 16 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung bei der Qualifizierungsberatung von Personen mit Bescheid (in Prozent)



Quelle: IQ-Qualifizierungsberatungsdaten (Zeitraum: 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015; n = 783); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ; Darstellung des BIBB.

[113] Siehe dazu die Datensatzbeschreibung zur Erhebung bei den Handwerkskammern im Anhang.
[114] Einige zuständige Stellen führen Anpassungsqualifizierungen als IQ-Teilprojekt oder auch selbstfinanziert durch.

Wenn eine Beratung von Personen erfolgt, die die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme oder teilweiser Gleichwertigkeit erhalten haben, zielt diese auf die Behebung der in den Bescheiden festgestellten wesentlichen Unterschiede. Darüber enthalten die Bescheide jedoch mitunter keine genauen Angaben, wie bereits im Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 für die Heilberufe beschrieben wurde. [115] Die Ableitung von konkreten Qualifizierungsinhalten aus den Bescheiden kann daher schwierig sein. In solchen Fällen müssen die theoretischen und praktischen Lernziele, welche in der Anpassungsqualifizierung zu erreichen sind, um eine volle Gleichwertigkeit zu erlangen, im Beratungsgespräch bestimmt werden. [116] Hinzu können sprachliche Defizite kommen, die nicht Gegenstand des Anerkennungsverfahrens sein dürfen. So wird auch in der aktuell laufenden Umsetzung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie in den Heilberufen gesetzlich[117] klargestellt, dass im Rahmen der Berufsanerkennungsverfahren eine Gleichwertigkeit auch dann zu prüfen ist, wenn noch keine Sprachkenntnisse vorliegen. Diese werden dann nicht im Bescheid aufgeführt, sind jedoch zum Beispiel bei einigen Heilberufen Voraussetzung für die Berufszulassung beziehungsweise Approbation und daher auch wichtiger Bestandteil der Qualifizierungsberatung. Aber auch bei anderen Berufen sind Deutschkenntnisse wichtiger Bestandteil der Beratung, da IQ einen ganzheitlichen Ansatz der Integration in den Arbeitsmarkt verfolgt.

Die in den Bescheiden oder Beratungen festgestellten wesentlichen Unterschiede unterschieden sich je nach Art der Berufskategorie: Während insbesondere bei den dualen Berufen wesentliche Unterschiede im Bereich der praktischen Fertigkeiten eine Rolle spielten, wurden in den stärker akademisch geprägten Berufen häufiger fehlende theoretische Kenntnisse neben praktischen wesentlichen Unterschieden festgestellt . Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die festgestellten Unterschiede oftmals auf mehr als einen Aspekt bezogen. So kamen zum Beispiel sprachliche Defizite fast immer in Kombination mit mindestens einem weiteren Unterschied vor. Teilweise hatten Personen auch Defizite beziehungsweise wesentliche Unterschiede in allen drei Bereichen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Qualifizierungsberatung zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Anerkennungsverfahrens genutzt wird. Zudem muss in der Beratung auch auf spezifische Unterschiede in Bezug auf den Ausgang des Anerkennungsverfahrens sowie auf weitere Voraussetzungen für die Berufszulassung beziehungsweise Approbation bei bestimmten Berufen eingegangen werden.

Die Beratungsangebote scheinen diesen vielfältigen Anforderungen erfolgreich gerecht zu werden. Dies zeigt sich daran, dass 86 Prozent der 3.332 beratenen Personen, für die zum Stichtag 31. Dezember 2015 eine gültige Angabe vorlag, bereits zu einer passenden Qualifizierungsmaßnahme verwiesen werden konnten. Darunter waren 1.705 Personen, denen eine IQ interne Qualifizierungsmaßnahme empfohlen wurde.[118]

6.2 IQ-Qualifizierungsmaßnahmen gut angenommen

Seit dem Start des neuen Handlungsschwerpunktes „Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ im Förderprogramm IQ im Jahr 2015 haben die 16 Landesnetzwerke und die IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ bereits insgesamt 184 Qualifizierungsmaßnahmen[119] angeboten.[120] Von den 115 kursförmigen Qualifizierungen[121] waren 86 Prozent Ausgleichsmaßnahmen für reglementierte Berufe (Modul 1) und Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker (Modul 3). Fast die Hälfte der 68 individuellen Qualifizierungen[122] waren Angebote für Berufe des dualen Systems (Modul 2). Die Mehrheit der kursförmigen und der individuellen Qualifizierungen war als Präsenzangebot konzipiert. Während die kursförmigen Qualifizierungsangebote vorwiegend auf die Vermittlung theoretischer Fachinhalte zielen, zeichnen sich

[115] Vgl. BMBF 2015, S. 98ff.

[116] So wird beispielsweise bei den IHKn vielfach Qualifizierungsberatung von Mitarbeitenden durchgeführt, die auf Qualifizierungsmöglichkeiten beziehungsweise -maßnahmen spezialisiert sind und eine entsprechende Expertise in diesem Bereich aufweisen.

[117] Gesetzentwurf BT-Drs 18/6616.

[118] Für 14 Prozent der Beratenen konnte keine passende Maßnahme gefunden werden. Aus den Daten ist aber nicht ersichtlich, ob der Beratungsprozess bereits abgeschlossen ist oder nicht. D.h. es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine passende Maßnahme noch nicht oder grundsätzlich nicht gefunden wurde.

[119] Durch eine zum Teil differierende Interpretation bei der Dokumentation von individuellen Qualifizierungen sind diese in den Auswertungen tendenziell überrepräsentiert, sodass es gegebenenfalls bei späteren Auswertungen zu einer geringen Varianz der Ergebnisse kommen kann.

[120] Zu den im Kapitel 6.2 enthaltenen Daten siehe die Datensatzbeschreibung Daten der IQ-Qualifizierungen im Anhang.

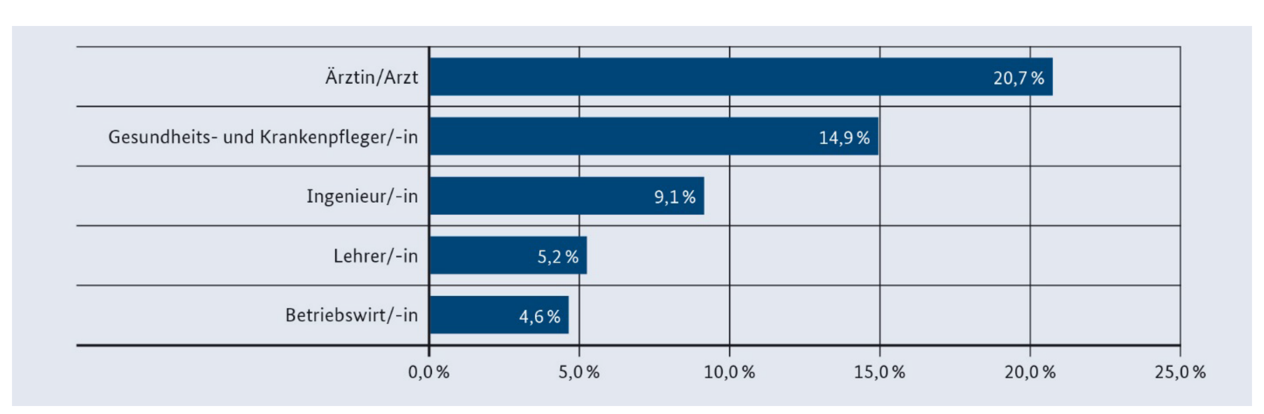
[121] „Als kursförmig werden dabei solche Qualifizierungen bezeichnet, die in Form eines Kurses für eine bestimmte Teilnehmerzahl die gleichen Inhalte anbieten. Diese können auch modular aufgebaut sein, so dass von einzelnen Teilnehmenden je nach Bedarf nur bestimmte Bausteine besucht werden können und für diese Personen dann ein flexibler Einstieg möglich ist.“ (Hoffmann u. a. 2016).

[122] „Im Unterschied dazu werden sogenannte individuelle Qualifizierungen für eine Person geplant und durchgeführt. Charakteristisch ist, dass die Teilnehmenden zu individuellen Zeitpunkten in die Qualifizierung eintreten und unterschiedlich lange qualifiziert werden.“ (Hoffmann u. a. 2016).

die individuellen Angebote durch eine enge Verzahnung praktischer und theoretischer Fachinhalte sowie eine individuelle Begleitung der Teilnehmenden aus. Die Qualifizierungsangebote gehen zudem mit einem hohen Anteil berufsbezogener Sprachlernangebote einher.[123]

Im Jahr 2015 besuchten gut 2.500 Personen IQ-Qualifizierungsmaßnahmen[124], davon war etwas mehr als die Hälfte weiblich. Das Durchschnittsalter lag bei rund 34 Jahren. Syrien war mit großem Abstand die häufigste Staatsangehörigkeit, gefolgt von Polen, der Russischen Föderation, Deutschland und der Ukraine. Die Teilnehmenden sind mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus in Deutschland: 12 Prozent gaben an, dass ihr Aufenthalt auf völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen beruht (vgl. Kap. 7.3). Von dem neuen Aufenthaltstitel zum Zwecke einer Anpassungsqualifizierung oder einer Kenntnisprüfung nach § 17a AufenthG (vgl. Kap. 1.3) machten 2 Prozent der Teilnehmenden Gebrauch. Etwas mehr als ein Viertel waren freizügigkeitsberechtigte Staatsbürgerinnen und Staatsbürger der EU, des EWR oder der Schweiz. Jeder fünfte Teilnehmende strebte eine Anerkennung als Ärztin oder Arzt an, jeder siebte als Gesundheits- und Krankenpflegerin oder -pfleger (vgl. Abbildung 17) – in beiden Berufen besteht nach wie vor ein Fachkräftebedarf. Über ein Sprachzertifikat verfügten 80 Prozent der Teilnehmenden, davon konnten die meisten das Niveau B1 oder B2 vorweisen. Jeder sechste Teilnehmende mit Sprachzertifikat verfügte sogar über C1- beziehungsweise C2-Niveau.

Abbildung 17 Die fünf häufigsten angestrebten Referenzberufe der Teilnehmenden der IQ-Qualifizierungsmaßnahmen (in Prozent)



Quelle: Daten der IQ-Qualifizierungen (Zeitraum: 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015; n = 1.956); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ; Darstellung des BIBB.

1.060 Teilnehmende hatten ihre Qualifizierung bis zum 31. Dezember 2015 bereits beendet. Eine volle Gleichwertigkeit erlangte gut die Hälfte der Teilnehmenden von Modul 1 und Modul 2. Bei weiteren 33 Prozent wird diese wahrscheinlich erreicht.[125]

Insgesamt zeigt sich, dass die Qualifizierungsmaßnahmen sowohl für freizügigkeitsberechtigte Personen als auch für Personen mit befristetem Aufenthaltsstatus relevant sind. Zudem verfügte der Großteil der Teilnehmenden über ein hohes Qualifikations- und Sprachniveau.

7. Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt

Die Anzahl der Menschen, die vor politischer Verfolgung und Krieg nach Deutschland fliehen, ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Viele von ihnen werden in Deutschland bleiben, so dass die Integration in Ausbildung, Studium und Arbeit zu einer zentralen Zukunftsaufgabe wird. Eine wichtige Brücke in den Arbeitsmarkt bietet dabei die Anerkennung der in den Herkunftsländern erworbenen Berufsqualifikationen.

---

[123] Bei der Frage nach den Lerninhalten waren Mehrfachantworten möglich, da eine Maßnahme mehrere Lerninhalte abdecken kann.
[124] Zeitraum: 1. Januar bis 31. Dezember 2015; Stichtag des Datensatzdownloads: 18. April 2016.
[125] Alle Ergebnisse vgl. Hoffmann u. a. 2016.

7.1 Flüchtlinge und Asylsuchende können vom Anerkennungsgesetz profitieren

Die Zielsetzung des Gesetzgebers beim Anerkennungsgesetz war es, durch die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen auch für Flüchtlinge und Asylsuchende die Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Der Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren besteht daher unabhängig von Staatsangehörigkeit, Aufenthaltstitel oder Arbeitserlaubnis, so dass auch Flüchtlinge, Asylsuchende oder Geduldete einen Antrag auf Anerkennung stellen können.[126]

Diese Menschen können vom Anerkennungsgesetz durch dessen auch im internationalen Vergleich wegweisende Regelung profitieren.[127] So sieht § 14 BQFG (und § 50 Handwerksordnung (HwO)) für Personen, die einen formalen Abschluss erworben haben, darüber aber keine Zeugnisse oder nur unzureichende Unterlagen vorlegen können, die Möglichkeit vor, berufliche Qualifikationen durch sogenannte Qualifikationsanalysen bewerten zu lassen (vgl. Kap. 4). Auch in den Anerkennungsgesetzen der Länder ist jeweils ein identischer Paragraf aufgenommen worden, der Qualifikationsanalysen bei Berufen, soweit das jeweilige BQFG des Landes anwendbar ist, ermöglicht. In den Heilberufen sehen die gesetzlichen Regelungen vor, dass der gleichwertige Kenntnisstand durch eine Kenntnisprüfung nachzuweisen ist, um eine Anerkennung zu erhalten, wenn keine oder nicht ausreichend Unterlagen vorgelegt werden können. Um diese Möglichkeiten, insbesondere die der Qualifikationsanalysen, weiter auszubauen und breiter bekannt zu machen, hat das BMBF gemeinsam mit den Kammern das Projekt „Prototyping“ und „Prototyping Transfer“ aufgelegt (vgl. Kap. 4).

Viele Asylsuchende und Flüchtlinge besitzen berufliche Fähigkeiten und Kompetenzen, allerdings ohne dass sie einen formalen oder staatlich anerkannten Berufsabschluss[128] erworben haben. Die Berufsanerkennungsverfahren sind hier nicht einschlägig, da ein formaler Ausbildungsnachweis vorausgesetzt wird. Um das vorhandene Potenzial trotzdem voll ausschöpfen zu können, stehen im Kammerbereich etablierte alternative Verfahren, wie zum Beispiel die Externenprüfung, Umschulung beziehungsweise verkürzte Ausbildung oder auch eine Weiterbildung, zur Verfügung.[129] Darüber hinaus werden im Rahmen des neuen vom BMBF geförderten Projekts „Abschlussbezogene Validierung informeller und non-formaler Kompetenzen“ (ValiKom)[130] Standards und Verfahren zur Feststellung berufsrelevanter Kompetenzen im Vergleich zu formalen Abschlüssen entwickelt, welche auch von Flüchtlingen mit verwertbarer Berufserfahrung, aber ohne formale Qualifikationen in Anspruch genommen werden können. „ValiKom“ orientiert sich dabei an den Erfahrungen, die im Projekt „Prototyping“ für die Anerkennungsverfahren gemacht wurden.

7.2 Unterstützungsmöglichkeiten werden weiter ausgebaut

Neben „ValiKom“ und „Prototyping Transfer“ gibt es weitere Projekte und Maßnahmen, die die Potenziale und Kompetenzen von Flüchtlingen und Asylsuchenden erfassen, um eine schnelle Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen. So wurden von 2014 bis 2015 im Rahmen des Modellprojekts „Early Intervention“ von BA, BAMF und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ausgesuchte Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive[131] frühzeitig besonders unterstützt. Dies beinhaltete Kompetenzerhebungen ebenso wie die Einleitung von Berufsanerkennungsverfahren. Das Konzept „Early Intervention“ wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz[132] im SGB III gesetzlich verankert und für alle Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive geöffnet. Die BA bietet zudem seit Oktober 2015 im Rahmen von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung die Möglichkeit zur Teilnahme an der Maßnahme „Perspektiven für Flüchtlinge (PerF)“, um den Weg für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu ebnen. Ziel der Maßnahme ist es, berufliche Kompetenzen von geflüchteten Menschen mit Arbeitsmarktzugang durch Maßnahmeteile im Echtbetrieb zu identifizieren. Informationen über Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes und die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse gehören ebenso zum Maßnahmeinhalt, wie die Unterstützung bei Bewerbungsaktivitäten und die Vermittlung beziehungsweise Vertiefung berufsbezogener Sprachkenntnisse. Über die Teilnahme entscheiden die

---

126 In den Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des BMBF heißt es hierzu beispielsweise: „[D]er durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz von 2009 neu eingefügte § 18a AufenthG [ermöglicht es] Geduldeten, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen, wenn sie eine ihrem Abschluss entsprechende Beschäftigung finden. Die Eröffnung des Anerkennungsverfahrens für Geduldete verhilft dieser Vorschrift, die im Interesse der Sicherung des Fachkräftebedarfs eingeführt wurde, zu mehr Wirksamkeit“ (BMBF 2012).

127 Vgl. OECD 2016, S. 34 ff.

128 Gemeint sind hier Abschlüsse, für die eine Gleichwertigkeitsfeststellung nach den Anerkennungsgesetzen beziehungsweise eine Zeugnisbewertung durch die ZAB möglich sind.

129 Weitere Informationen zu alternativen Verfahren siehe BMBF 2015, S. 172 ff und BMBF 2014, S. 72 ff.

130 Pilotinitiative „ValiKom“ von BMBF, DIHK und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH); weitere Informationen auf: www.whkt.de/aus-und-weiterbildung/initiativen-des-whkt/valikom.html.

131 Zum konkreten Auswahlprozess der Teilnehmenden siehe Daumann u. a. 2015.

132 Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. 2015 I S. 1722) ist seit dem 24. Oktober 2015 in Kraft.

Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte der Agenturen für Arbeit beziehungsweise Jobcenter in jedem Einzelfall.

Der Erwerb von Deutschkenntnissen ist ein zentraler Dreh- und Angelpunkt der Arbeitsmarktintegration. Deshalb hat die Bundesregierung neben der Aufstockung der Integrationskurse auch das Angebot berufsbezogener Sprachförderung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt (§ 45a AufenthG) und erheblich ausgebaut. Die bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung wird im Rahmen des „Gesamtprogramm Sprache" im ersten Schritt in Basis- und Spezialmodulen durchgeführt, die neben den Abschlüssen der Sprachniveaus nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen, auch berufsspezifische und ausbildungsorientierte Kurse sowie individuelle Förderung ermöglichen. Die Module werden zeitlich und medial flexibel ausgestaltet. Damit soll vor allem die Verknüpfung mit Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik ermöglicht werden. Im zweiten Schritt wird die berufsbezogene Sprachförderung mit den Integrationskursen zu einem modularen und miteinander verzahnten System zusammengeführt.

Auch auf Länderebene werden viele Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu fördern. Ein Beispiel von vielen ist das neue Projekt „W.I.R. – Work and integration for refugees"[133] in Hamburg. Dabei kooperieren zentrale Institutionen und Akteure, wie etwa Jobcenter, zuständige Behörden sowie Träger der Flüchtlingshilfe miteinander, nicht zuletzt auch, um Flüchtlinge mit ausländischen Abschlüssen schnell in die Berufsanerkennung zu bringen.[134]

Um den zu erwartenden Anstieg von Anerkennungsinteressierten begegnen zu können, wurden auch die Angebote im Förderprogramm IQ ausgebaut und erweitert: So wurden die IQ-Beratungsstellen mit weiteren finanziellen Mitteln aufgestockt (siehe auch Kap. 7.3). Der neue Handlungsschwerpunkt des Förderprogramms IQ zur Qualifizierung, in dessen Rahmen Anpassungsqualifizierungen, Sprachangebote und Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker gefördert werden (vgl. Kap. 6), ist für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Asylsuchenden ebenfalls von Bedeutung.

Zudem haben die Länder beschlossen, die ZAB um 16 neue Stellen zu ergänzen, um die zu erwartenden Mehranträge für die Anerkennung von akademischen Abschlüssen, Schulabschlüssen und Hochschulzugangsberechtigungen zügig bearbeiten zu können.[135] Die ZAB hatte bei Redaktionsschluss bis auf eine Stelle alle dieser Stellen besetzt. Dabei liegt der Arbeitsschwerpunkt auf den arabischen Staaten, Iran und Afghanistan.

Auch das BQ-Portal baut seine Informationen zu den Flüchtlingsherkunftsländern für Anerkennungsstellen und Unternehmen aus: So wurde ein Fragebogen in Deutsch, Englisch und Arabisch zur Klärung der Antragsberechtigung bei Antragstellenden ohne Dokumente konzipiert. Für Unternehmen werden kurze Ländersteckbriefe mit den wichtigsten Zahlen und Fakten zum Ausbildungssystem, Bildungsstand und Zuwanderung zu den wichtigsten Asylherkunftsländern erstellt.

7.3 Viele junge und gut qualifizierte Flüchtlinge in der IQ-Erstberatung

Seit dem 1. Juni 2015 erfassen die IQ-Erstanlaufstellen den Aufenthaltsstatus der Ratsuchenden, um auf diese Weise Informationen zur Zielgruppe Flüchtlinge zu erhalten.[136] Es handelt sich hierbei um Personen, die in der Erstberatung angegeben haben, dass ihr Aufenthalt in Deutschland auf völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§ 22 bis 26, 104a, 104b AufenthG) beruhe beziehungsweise eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) oder Duldung (§ 60a Absatz 4 AufenthG) vorläge.

Die IQ-Erstanlaufstellen haben im Zeitraum 1. Juni bis 31. Dezember 2015 insgesamt 2.869 Flüchtlinge zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse beraten.[137] Das sind gut 19 Prozent aller 14.443 in diesem Zeitraum Beratenen. Zwei Drittel waren 34 Jahre und jünger, über die Hälfte war zwischen 25 und 34 Jahre alt (vgl. Abbildung 18)[138]. Mehr als drei Viertel waren männlich. Dies entspricht der Altersstruktur aller Asylbewerber in 2015: Über zwei Drittel (72 Prozent) waren unter 30 Jahre alt.

---

[133] Weitere Informationen auf: www.diakonie-hamburg.de/de/visitenkarte/zaa/Unterstuetzung-der-Vermittlung-von-Fluechtlingen-in-Ausbildung-Studium-und-Arbeit.

[134] Weitere Informationen zu den landesweiten Initiativen finden Sie beispielsweise unter: http://www.kofa.de/themen-von-a-z/fluechtlinge/initiativen.

[135] Zusage der Länder im Rahmen der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015 (sogenannter Asylgipfel).

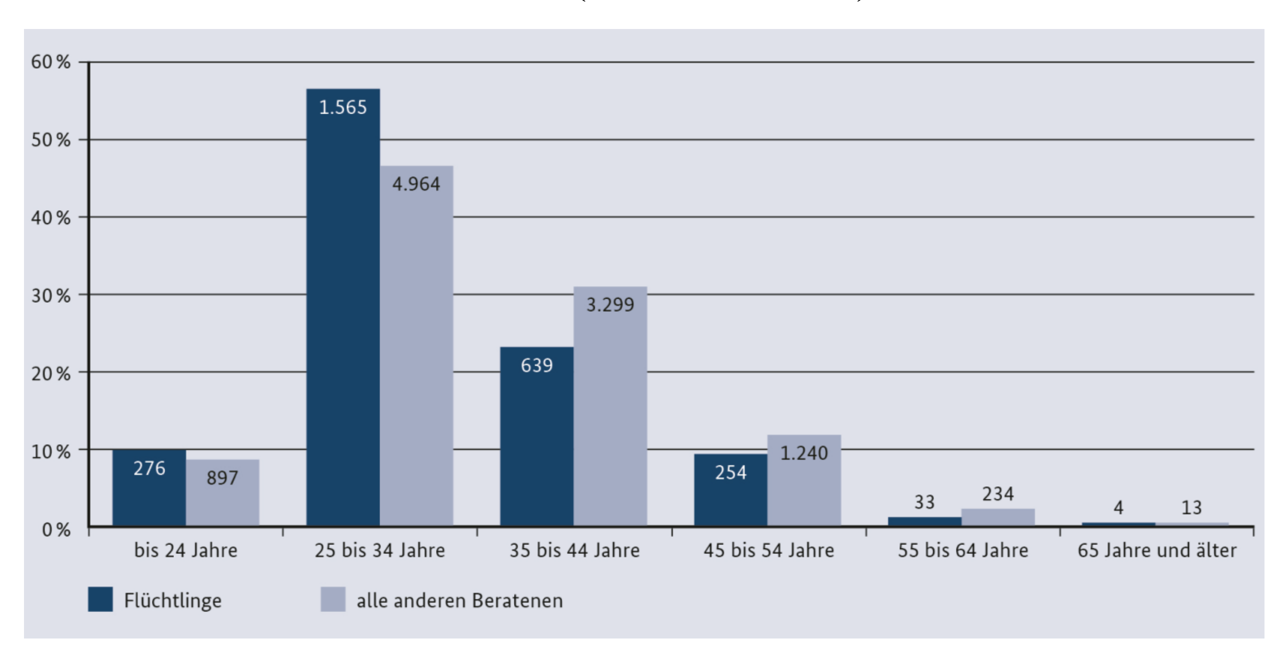
[136] Da das Merkmal „Aufenthaltsstatus" erst seit dem 1. Juni 2015 in IQ erhoben wird, ist zu beachten, dass die Fallzahlen bisher gering sind und noch kein abschließendes Bild über die Personengruppe der Flüchtlinge gemacht werden kann.

[137] Vgl. zu den Zahlen in Kapitel 7.3 auch Benzer u. a. 2016. Siehe darüber hinaus auch die Datensatzbeschreibung zu den Beratungsdaten im Anhang.

[138] Alle in diesem Kapitel genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich nur auf gültige Angaben.

Insgesamt zeigt sich, dass die IQ-Beratungsstellen wichtige Anlaufpunkte für diejenigen sind, die sich mittels der Anerkennung möglichst schnell in den Arbeitsmarkt integrieren möchten. Darüber hinaus haben einzelne Bundesländer eigene Beratungsangebote für die Zielgruppe der Flüchtlinge ausgebaut.

Abbildung 18 Alter der Flüchtlinge und aller anderen Beratenen bei IQ-Erstanlaufstellen im Zeitraum 1. Juni bis 31. Dezember 2015 (absolut und in Prozent)



Quelle: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2015; Flüchtlinge: n = 2771, alle anderen Beratenen: n = 10.647); Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Syrerinnen und Syrer[139] stellten mit gut 60 Prozent den mit Abstand größten Anteil an beratenen Flüchtlingen. An zweiter und dritter Stelle folgten iranische und afghanische Staatsangehörige (vgl. Tabelle 4).

[139] Die Angaben im Text sowie in der dazugehörigen Tabelle beziehen sich auf die erste Staatsangehörigkeit. Auf die Auswertung der gelegentlichen Angaben zu einer zweiten Staatsangehörigkeit wird hier verzichtet.

Tabelle 4 Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten von Flüchtlingen bei den IQ-Erstanlaufstellen (absolut und in Prozent)

Staatsangehörigkeit	absolut	%
Syrisch	1.734	*60,9*
Iranisch	215	*7,6*
Afghanisch	119	*4,2*
Albanisch	89	*3,1*
Irakisch	68	*2,4*
Ukrainisch	62	*2,2*
Pakistanisch	57	*2,0*
Eritreisch	55	*1,9*
Staatsangehörige der Palästinensischen Gebiete	53	*1,9*
Staatsangehörige der Russischen Föderation	41	*1,4*
Top-10 Staatsangehörigkeiten gesamt	**2.493**	*87,6*
Beratene Flüchtlinge mit weiteren Staatsangehörigkeiten	352	*12,4*
Gesamt	**2.845**	*100,0*

Quelle: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2015; n = 2.845); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ.

Das Qualifikationsniveau der Flüchtlinge, die sich bei den IQ-Erstanlaufstellen beraten ließen, war insgesamt sehr hoch: Von den Syrerinnen und Syrern sowie Irakerinnen und Irakern wiesen jeweils mehr als drei Viertel einen oder mehrere Hochschulabschlüsse auf. Je 19 Prozent hatten einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse. Bei den Flüchtlingen aus Afghanistan und Albanien waren es gut 32 Prozent beziehungsweise 38 Prozent, die einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse hatten (vgl. Abbildung 19). Es ist anzunehmen, dass es sich bei den beratenen Flüchtlingen nicht um ein repräsentatives Abbild aller derzeit in Deutschland lebenden Flüchtlinge handelt, da es sich bei den hier Beratenen ausschließlich um Personen handelt, die einen beruflichen Abschluss haben, der anerkannt werden könnte.. Andere Veröffentlichungen, beispielsweise des BAMF bestätigen den zum Teil hohen Anteil an höherer Schul- beziehungsweise Hochschulbildung von Asylantragstellern, zeichnen aber auch hinsichtlich der Qualifikationsstruktur ein sehr viel heterogeneres Bild, bei dem unter anderem der Anteil der Hochqualifizierten deutlich geringer ist.[140]

[140] In der BAMF-Flüchtlingsstudie (Worbs und Bund 2016), wurden im Jahr 2014 2.800 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge aus Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien im Alter zwischen 18 und 69 Jahren, die den genannten Status zwischen 2008 und 2012 erhalten hatten, unter anderem zu ihrer schulischen und beruflichen Qualifikation befragt. Die Studie stuft knapp 10 Prozent der befragten Flüchtlinge im arbeitsmarktrelevanten Alter (25 bis 65 Jahre) als „Höherqualifizierte“ ein. Unter „Höherqualifizierten“ werden hier Befragte verstanden, die zwölf oder mehr Jahre eine Schule besucht haben, (wahrscheinlich) über einen Schulabschluss sowie ein abgeschlossenes, laufendes oder abgebrochenes Studium verfügen. Die Studie weist aber auch darauf hin, dass „auch die hier vorgelegten Daten […] nicht für ‚die Flüchtlinge‘ in Deutschland stehen, jedoch zumindest für die Gruppen, die Gegenstand der BAMF-Studie waren“ (ebenda, S. 4)
siehe auch BAMF-Kurzanalyse 3/2016 (Rich 2016) zur Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit von Asylantragsstellern in Deutschland im Jahr 2015.

Abbildung 19 Berufliche Qualifikation der von den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Flüchtlinge – nach den fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten sowie gesamt (in Prozent)

	Person hat einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse	Person hat einen oder mehrere Hochschulabschlüsse	Person hat sowohl einen oder mehrere Ausbildungs- als auch einen oder mehrere Hochschulabschlüsse
Syrien (n = 1.730)	19,2	78,1	2,7
Iran (n = 215)	26,0	69,3	4,7
Afghanistan (n = 119)	32,8	65,5	1,7
Albanien (n = 89)	38,2	59,6	2,2
Irak (n = 68)	19,1	77,9	2,9
Gesamt (n = 2.859)	23,6	73,3	3,0

Quelle: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2015); Berechnungen und Darstellung der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ.

Das hohe Qualifikationsniveau der Flüchtlinge, die sich bei den IQ-Erstanlaufstellen beraten ließen, spiegelt sich auch in den Referenzberufen und Studienabschlüssen wider: Neun der zehn Berufe basierten auf einer akademischen Ausbildung (vgl. Tabelle 5). Am häufigsten wurden Beratungen zu den Berufen Ingenieurin und Ingenieur, Ärztin und Arzt (Erteilung der Approbation) sowie Lehrerin und Lehrer durchgeführt, also genau in den Berufen mit einer hohen Fachkräftenachfrage in Deutschland.

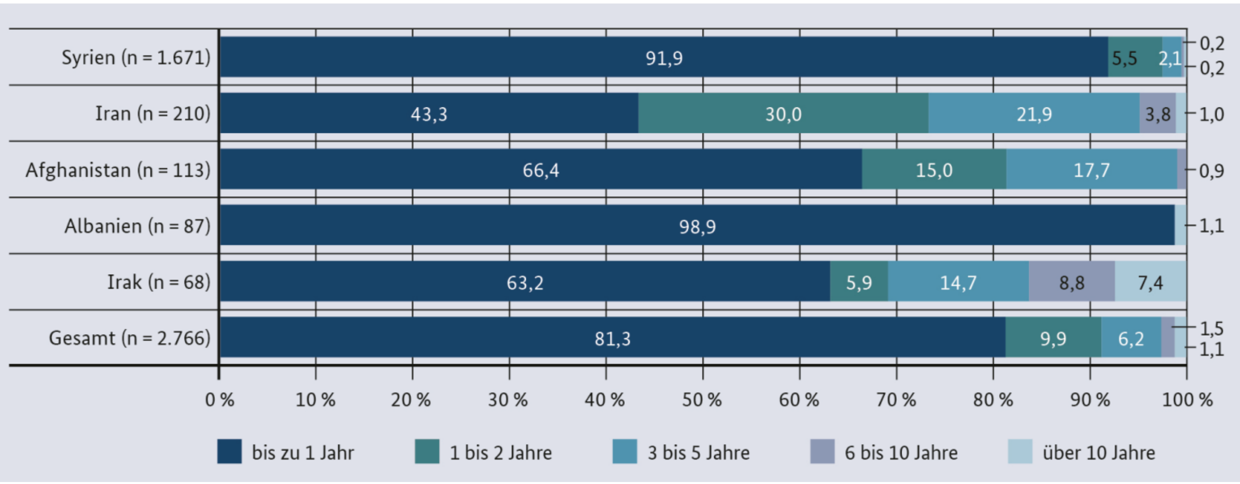
Tabelle 5 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) von Flüchtlingen bei den IQ-Erstanlaufstellen (absolut und in Prozent)

Referenzberufe	absolut	%
Ingenieur/-in	436	*14,9*
Ärztin/Arzt	206	*7,0*
Lehrer/-in	188	*6,4*
Wirtschaftswissenschaftler/-in	104	*3,6*
Betriebswirt/-in	102	*3,5*
Apotheker/-in	89	*3,0*
Zahnärztin/Zahnarzt	80	*2,7*
Rechtsanwältin/Rechtsanwalt	78	*2,7*
Informatiker/-in	70	*2,4*
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	59	*2,0*
Top-10 der Referenzberufe gesamt	**1.412**	***48,2***
weitere Referenzberufe	1.516	*51,8*
Gesamt	**2.928**	***100,0***

Quelle: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2015; n = 2.928); Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ.

Gut 81 Prozent der beratenen Flüchtlinge waren seit maximal einem Jahr in Deutschland. Vor allem Flüchtlinge mit albanischer oder syrischer Staatsangehörigkeit lebten in überwiegender Zahl erst seit Kurzem in Deutschland, während sich vor allem Iranerinnen und Iraner zum Teil seit längerer Zeit in Deutschland aufhielten (vgl. Abbildung 20). Insgesamt bestätigt sich damit, dass IQ die Flüchtlinge und Asylsuchenden überwiegend sehr frühzeitig nach ihrer Ankunft in Deutschland erreicht und sich die IQ-Erstanlaufstellen daher als wichtiger Akteur für eine frühe Beratung und Unterstützung zur Arbeitsmarktintegration von diesem Personenkreis etabliert haben.

Abbildung 20 Aufenthaltsdauer gesamt und für die fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten der von den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Flüchtlinge (in Prozent)



Quelle: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2015); Berechnungen und Darstellung der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ.

Interessant sind auch die in der IQ-Beratung angegebenen Deutschkenntnisse der Flüchtlinge. Über 2.000, gut 73 Prozent, der beratenen Flüchtlinge sprachen Deutsch als Fremdsprache. Gut 25 Prozent verfügten über keine Deutschkenntnisse und weniger als 1 Prozent beherrschte Deutsch als Muttersprache. Bei etwas mehr als 1.100 lag darüber hinaus eine Information zum zertifizierten Sprachniveau vor: Fast die Hälfte davon konnte ein Sprachzertifikat auf B1-Niveau nachweisen. Ein Zehntel hatte ein Sprachzertifikat auf B2-Niveau. Damit unterscheidet sich diese Personengruppe nur gering von allen Anerkennungssuchenden.

7.4 Viele positive Anerkennungsbescheide

Der gesetzliche Anspruch auf ein Verfahren zur Berufsanerkennung ist unabhängig vom Aufenthaltstitel. Daher wird der Aufenthaltstitel in der amtlichen Statistik nicht erhoben. Auf Basis der aktuellen Datenlage können somit keine genauen Aussagen darüber getroffen werden, wie häufig Flüchtlinge oder Asylsuchende die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes in Anspruch nehmen. Eine grobe Annäherung ist jedoch über die Staatsangehörigkeit möglich.[141]

Aktuell stehen im Fokus der Öffentlichkeit und Politik die Herkunftsstaaten mit den meisten Asylanträgen (Syrien, Albanien, Kosovo, Irak, Afghanistan) sowie diejenigen, die eine hohe Schutzquote aufweisen (Syrien, Irak, Iran, Eritrea).[142] Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse von Antragstellenden mit einer Staatsangehörigkeit der oben genannten Länder (Hauptherkunftsstaaten) näher betrachtet.

Von 2012 bis 2014 stellten Staatsangehörige der Hauptherkunftsstaaten über 2.800 Anträge nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes. Weitere Anerkennungsanträge dieser Staatsangehörigen wurden bei den Ländern für die Länderberufe gestellt. Hierzu liegen aber mangels integrierter Länderstatistik keine Zahlen vor. Am

[141] Bei dieser Annäherung ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerinnen und Antragsteller trotz derselben Staatsangehörigkeit, unterschiedliche Aufenthaltstitel haben können. So setzt sich diese Gruppe vermutlich sowohl aus Personen mit Flüchtlingsstatus oder Asylsuchenden als auch aus Personen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht und so weiter zusammen.

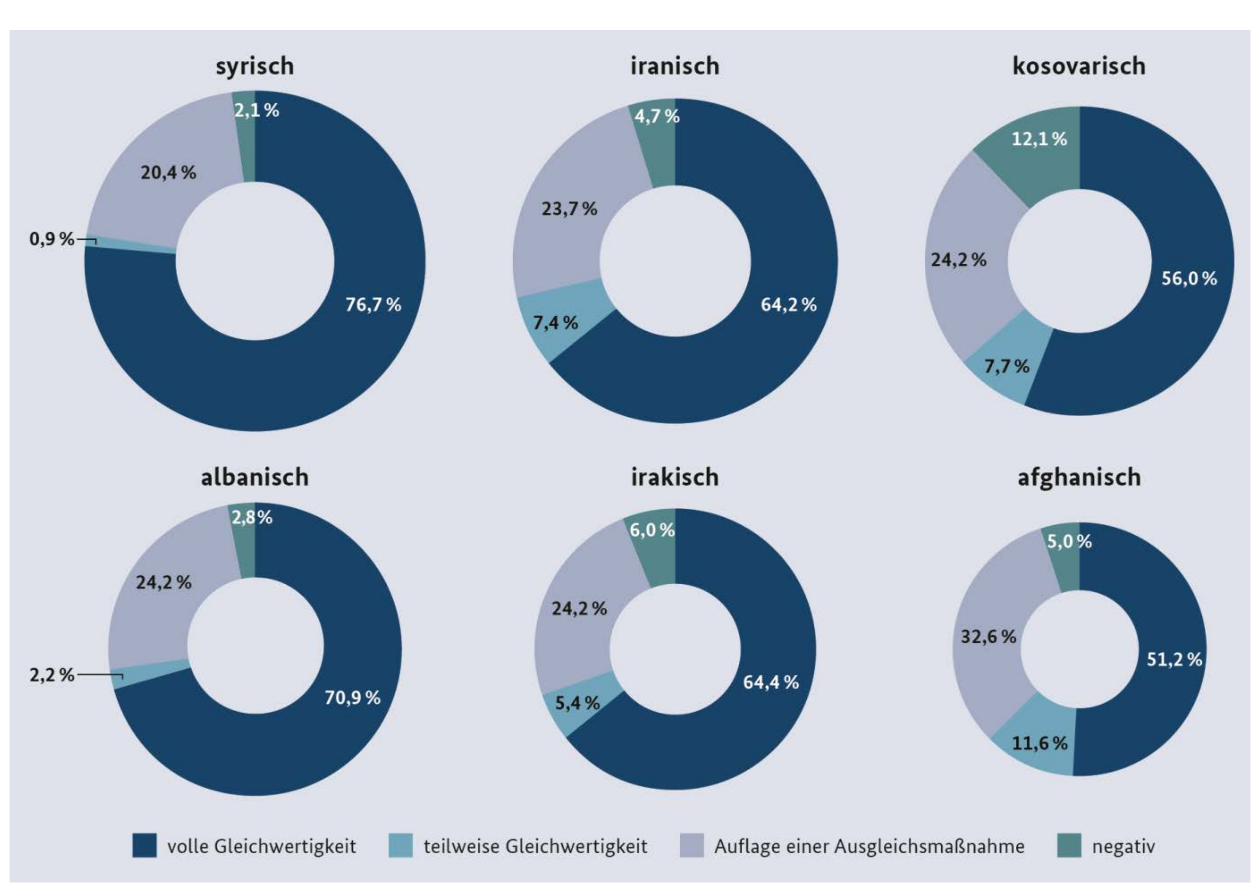
[142] Vgl. BAMF 2016a und BAMF 2016b.

häufigsten stellten Syrerinnen und Syrer (1.362), Iranerinnen und Iraner (573) sowie Kosovarinnen und Kosovaren (393) Anträge auf Anerkennung nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes. Eritreische Staatsangehörige stellten lediglich 9 Anträge.

Auch in der amtlichen Anerkennungsstatistik zeigt sich, dass die häufigsten Referenzberufe bei den Staatsangehörigen der Hauptherkunftsländer akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe waren. Bei den Staatsangehörigen des Kosovo war darüber hinaus auch der Referenzberuf Kraftfahrzeugmechatronikerin und Kraftfahrzeugmechatroniker verstärkt vertreten.

Bei den beschiedenen Verfahren von Syrerinnen und Syrer wurde bei mehr als drei Viertel der Verfahren die volle Gleichwertigkeit festgestellt. Bei afghanischen und kosovarischen Staatsangehörigen war dies bei rund der Hälfte, bei irakischen, iranischen und albanischen bei rund zwei Dritteln aller Verfahren der Fall (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung nach Staatsangehörigkeit (Hauptherkunftsstaaten) 2012 bis 2014 (in Prozent)[143]



Quelle: Daten der amtlichen Statistik von 2012 bis 2014. Syrisch (n = 1.350 Bescheide), iranisch (n = 489 Bescheide), kosovarisch (n = 297 Bescheide), albanisch (n = 183 Bescheide), irakisch (n = 150 Bescheide), afghanisch (n = 42 Bescheide); Auswertungen des Statistischen Bundesamtes; Darstellung des BIBB.

[143] Aufgrund der geringen Fallzahlen liegen für Eritrea aus Datenschutzgründen keine Informationen zur Anzahl der Bescheide und zum Ausgang der Verfahren vor.

Die Zahlen der Beratungsstatistik bestätigen, und auch die amtliche Statistik deutet darauf hin, dass die hier im Kontext der Anerkennung betrachteten Flüchtlinge und Asylsuchenden gute Qualifikationen mit nach Deutschland bringen. Für sie können die Anerkennungsregeln im Hinblick auf eine qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration hilfreich sein. Angesichts der steigenden Zahlen der Asylzuwanderung ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Anerkennungsanträge künftig erhöhen wird. Allerdings ist die Berufsanerkennung für die meisten Flüchtlinge und Asylsuchenden nicht die dringendste Angelegenheit nach Ihrer Ankunft in Deutschland. Zunächst haben Erstversorgung, Unterbringung und vor allem der vorrangig notwendige Spracherwerb Priorität. Dementsprechend dürfte sich eine Steigerung der Antragszahlen zur Berufsanerkennung erst zu einem späteren Zeitpunkt zeigen.

Anhang

Datensatzbeschreibungen

Workshops mit zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich

Insgesamt wurden vom BIBB sechs Workshops durchgeführt, davon jeweils drei für zuständige Stellen im Bereich der Anerkennung ausländischer Ärztequalifikationen und drei für Stellen, die für die Anerkennung von ausländischen Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern zuständig sind. Diese fanden am 29. September 2015 in Bonn, am 7. und 8. Oktober 2015 in Hamburg, am 4. und 5. November 2015 in Leipzig und am 16. November 2015 in Schwetzingen statt. Es nahmen 59 Mitarbeitende von zuständigen Stellen aus nahezu allen Ländern an mindestens einem Workshop teil.

Beratungsdaten der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland" des BAMF[144] und der IQ-Erstanlaufstellen

Die Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ, angesiedelt beim Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) in Nürnberg, betreibt eine zentrale Online-Datenbank, in der bundesweit alle IQ-Beratungsstellen ihre Fälle in der Erstberatung dokumentieren. Die Anerkennungs-Hotline beim BAMF, die seit dem 1. Dezember 2014 im Rahmen der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland"– einer ressortübergreifenden Initiative von BMWi, BMI, BMBF und der BA– fortgeführt wird, betreibt hierfür eine eigene Datenbank. Die Fachstelle erstellt für Hotline und IQ-Erstanlaufstellen quartalsweise Auswertungsberichte über alle erfassten Merkmale sowie, nur für die IQ-Daten, zusätzlich Jahresberichte. Die Fachstelle und die BAMF-Hotline stellen dem „Anerkennungsmonitoring" beim BIBB regelmäßig Daten über die von ihnen beratenen Anerkennungsinteressierten zur Verfügung. Bis zum 31. Dezember 2015 wurden insgesamt 105.297 Beratungsfälle dokumentiert, von denen 62.256 Fälle auf die IQ-Beratungsstellen und 43.041 Fälle auf die Hotline entfallen. Die Daten der Anerkennungs-Hotline beziehungsweise der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland" liegen für den Zeitraum ab 1. April 2012 vor, die Daten der IQ-Beratungsstellen ab 1. August 2012.

Die Dokumentation der IQ-Beratungsstellen enthält mehr Variablen als die der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland", daher können in den Auswertungen nicht an allen Stellen die Informationen für beide Dokumentationen ausgewiesen werden.

In den Analysen wird als Beratungszahl die Anzahl der Erstkontakte zugrunde gelegt, da die Anzahl der Folgekontakte ausschließlich von den IQ-Beratungsstellen angegeben wurden.

Daten der IQ-Qualifizierungsberatung

Die Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ, angesiedelt beim Forschungsinstitut für Betriebliche Bildung (f-bb) in Nürnberg, betreibt eine zentrale Online-Datenbank, in der bundesweit alle IQ-Beratungsstellen ihre Fälle in der Qualifizierungsberatung dokumentieren. Hierüber erstellt die Fachstelle quartalsweise Auswertungsberichte über die erfassten Merkmale. Die Fachstelle stellt dem „Anerkennungsmonitoring" beim BIBB regelmäßig Daten über die von ihnen zur Qualifizierung Beratenen zur Verfügung. Die Daten liegen ab dem 1. Januar 2015 vor. Bis zum 31. Dezember 2015 wurden insgesamt 4.715 Beratungsfälle dokumentiert. In den Analysen wird als Beratungszahl die Anzahl der Erstkontakte zugrunde gelegt.

Daten der IQ-Qualifizierungen

Die Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ, angesiedelt beim Forschungsinstitut für Betriebliche Bildung (f-bb) in Nürnberg, betreibt eine zentrale Online-Datenbank, in der bundesweit alle IQ-Teilprojekte Angaben zu den Qualifizierungsmaßnahmen sowie zu den jeweiligen Teilnehmenden dokumentieren. Die Fachstelle hat dem „Anerkennungsmonitoring" beim BIBB diese Daten für den vorliegenden Bericht erstmals zur Verfügung gestellt.

Die Daten liegen für den Zeitraum 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015 vor. In diesem Zeitraum wurden von den 16 Landesnetzwerken und der IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" insgesamt 184 Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, an denen gut 2.500 Personen teilgenommen haben. Der Fragenkatalog zur Dokumentation umfasst hinsichtlich der Maßnahmen beispielsweise Angaben zur Modulzuordnung, Maßnahmenart,

[144] Das Beratungsaufkommen der IQ-Anlaufstellen und der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland", welches in diesem Bericht dargestellt wird bezieht sich nur auf die Beratungen zu beruflichen Abschlüssen. Beratungen zu Schulabschlüssen, Führung akademischer Grade usw. werden nicht berücksichtigt.

Beginn und Ende der Maßnahme sowie zu den angewandten Lernformen. Bei den Teilnehmenden werden bei Maßnahmenbeginn unter anderem folgende Informationen erhoben: Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, angestrebter deutscher Referenzberuf, Erwerbsland des ausländischen Abschlusses, Art der beruflichen Qualifikation, Sprachzertifikat und -niveau. Am Ende der Maßnahme werden der Erwerbsstatus, die Information, ob die Maßnahme abgebrochen oder erfolgreich abgeschlossen wurde, sowie weitere Merkmale dokumentiert. Außerdem enthalten die Daten Informationen darüber, ob im Falle einer Ausgleichsmaßnahme für einen reglementierten oder dualen Beruf (Modul 1 und Modul 2) eine volle Gleichwertigkeit (voraussichtlich) erreicht wird.

Erhebung bei den zuständigen Stellen – Handwerkskammern

Das „Anerkennungsmonitoring“ beim BIBB hat in enger Abstimmung mit dem ZDH in den Zeiträumen März/April 2014, Dezember/Januar 2014/15, August/September 2015 sowie Dezember/Januar 2015/16 Vollerhebungen bei den deutschen Handwerkskammern durchgeführt. Alle 53 Handwerkskammern haben teilgenommen. Bei der Erhebung im Sommer 2015 wurden den Handwerkskammern Sonderfragen zur Nachfrage von Qualifizierungsberatung und Anpassungsmaßnahmen gestellt.

Personenbefragung

Zwischen August 2014 und August 2015 wurden vom BIBB Personen befragt, die ein Anerkennungsverfahren beendet hatten. Dazu wurden die zuständigen Stellen gebeten, den Personen, deren Anerkennungsverfahren nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes abgeschlossen war, gemeinsam mit dem Anerkennungsbescheid eine Einladung zur Teilnahme an der Befragung zu übermitteln. Befragt wurden insgesamt 81 Personen in akademischen und nicht akademischen Gesundheitsberufen sowie in Kammerberufen. In den folgenden Auswertungen werden ausschließlich die Angaben von Ärztinnen und Ärzten (N = 28) berücksichtigt, um eine Vergleichbarkeit zu der BIBB-Ärztebefragung zu ermöglichen. Die Befragung wurde mittels eines Onlinetools durchgeführt.

Befragung von Ärztinnen und Ärzten

Die Personen für die Befragung wurden über die Institute erreicht, die in Deutschland Integrationskurse für ausländische Ärzte und Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung anbieten. Folgende Träger sind nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung der Arbeitsförderung (AZAV) beziehungsweise der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung (AZWV) der BA zertifiziert: bfw Unternehmen für Bildung (www.bfw.de), Gemeinnützige Gesellschaft für berufsbildende Maßnahmen mbH Berlin (www.gfbm.de), Kulturakademie Dresden (www.kulturakademie-dresden.de), mibeg-Institut Medizin (www.mibeg.de), VIA-Institut Nürnberg (www.via-institut.de).

Die Institute haben die Fragebögen in den aktuell stattfindenden Vorbereitungskursen auf die Kenntnisprüfung verteilt. Zusätzlich wurden die Institute gebeten, den Fragebogen per E-Mail an ehemalige Kursteilnehmer zu versenden. Die ausgefüllten Fragebögen wurden von den Instituten gesammelt und an das BIBB geschickt, um die Anonymität zu wahren.

Um eine höhere Teilnahme an der Befragung bei Kursteilnehmern zu erzielen, die noch kein gutes Deutsch können, wurden die Fragebögen auf Deutsch, Englisch sowie Russisch verfasst.

Insgesamt nahmen 91 Personen an der Befragung teil. Da ein Großteil nicht die Frage zur Teilnahme an einer Kenntnisprüfung beantwortete, werden ausschließlich die gültigen Fälle zu dieser Frage bei den Auswertungen berücksichtigt.

Rund drei Viertel der 56 Befragten bereiteten sich zum Zeitpunkt der Befragung (Juni und Juli 2015) gerade auf eine Kenntnisprüfung vor. Die anderen hatten bereits daran teilgenommen und überwiegend bestanden. Von ihnen hatten sieben bereits die Approbation erhalten und zwei noch nicht. Drei Befragte hatten die erste Kenntnisprüfung nicht bestanden und bereiteten sich auf eine weitere Kenntnisprüfung vor. Die Mehrheit der Befragten war zwischen 24 bis 35 Jahre alt. Drei Viertel leben seit bis zu drei Jahren in Deutschland, über die Hälfte schloss das Medizinstudium im Ausland vor bis zu acht Jahren ab. Fast alle Befragten haben bereits Berufserfahrungen als Ärztin oder Arzt im Ausland erworben. 24 Befragte erwarben ihre Qualifikation in einem ehemaligen GUS-Staat, 31 in einem anderen Drittstaat.

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1 Übersicht über die gesetzlichen Neuerungen ... 8

Abbildung 2 Wege zum Antrag – Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen 2012 bis 2015 (absolut) ... 14

Abbildung 3 Entwicklung des Beratungsaufkommens bei der BAMF-Hotline und den IQ-Erstanlaufstellen 2012 bis 2015 (absolut und durchschnittliche monatliche prozentuale Veränderung im Vergleich zum Vorjahr) ... 16

Abbildung 4 BAMF-Hotline: Entwicklung des Beratungsaufkommens von Personen mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands – gesamt und kategorisiert (absolut und in Prozent) ... 17

Abbildung 5 Kategorisierte Staatsangehörigkeit der Beratenen bei den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline 2012 bis 2015 (in Prozent) ... 18

Abbildung 6 Entwicklung der Antragszahlen bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen 2012 bis 2014 (absolut und in Prozent) ... 22

Abbildung 7 Anzahl der neu gestellten Anträge 2014 bei den zehn häufigsten Referenzberufen (absolut) ... 23

Abbildung 8 Ausbildungsstaaten der Personen, die im Jahr 2014 einen Antrag gestellt haben, nach Regionen gruppiert (absolut) ... 24

Abbildung 9 Anzahl der neu gestellten Anträge 2012 bis 2014 bei den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten (absolut) ... 25

Abbildung 10 Ausgang der Entscheidung bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen 2014 (in Prozent) ... 26

Abbildung 11 Die fünf dualen Ausbildungsberufe mit den meisten Neuanträgen in 2014 (absolut) ... 28

Abbildung 12 „Sonstige geeignete Verfahren“ (Qualifikationsanalyse) bei nicht reglementierten Berufen und reglementierten Meisterberufen, nach Anzahl in Jahren (Mitte) und nach Entscheidungen (Kreis außen) (absolut) ... 35

Abbildung 13 Zusammensetzung möglicher Kosten für die Anerkennung – je nach Einzelfall ... 37

Abbildung 14 Verteilung der Maßnahmen der Individualförderung im Förderprogramm IQ im vierten Quartal 2015 (in Prozent) ... 40

Abbildung 15 Verteilung der Fördermaßnahmen des Stipendienprogramms Hamburg für das Jahr 2015 (in Prozent) ... 42

Abbildung 16 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung bei der Qualifizierungsberatung von Personen mit Bescheid (in Prozent) ... 46

Seite

Abbildung 17 Die fünf häufigsten angestrebten Referenzberufe der Teilnehmenden der IQ-Qualifizierungsmaßnahmen (in Prozent) 48

Abbildung 18 Alter der Flüchtlinge und aller anderen Beratenen bei IQ-Erstanlaufstellen im Zeitraum 1. Juni bis 31. Dezember 2015 (absolut und in Prozent) 51

Abbildung 19 Berufliche Qualifikation der von den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Flüchtlinge – nach den fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten sowie gesamt (in Prozent) 53

Abbildung 20 Aufenthaltsdauer gesamt und für die fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten der von den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Flüchtlinge (in Prozent)............ 54

Abbildung 21 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung nach Staatsangehörigkeit (Hauptherkunftsstaaten) 2012 bis 2014 (in Prozent) 55

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Beratung bei den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline (absolut und in Prozent) 19

Tabelle 2 Die länderübergreifende Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe beim Sekretariat der KMK/ZAB 31

Tabelle 3 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Qualifizierungsberatung der IQ-Anlaufstellen (absolut und in Prozent) 45

Tabelle 4 Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten von Flüchtlingen bei den IQ-Erstanlaufstellen (absolut und in Prozent) 52

Tabelle 5 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) von Flüchtlingen bei den IQ-Erstanlaufstellen (absolut und in Prozent) 53

Abkürzungsverzeichnis

AiD	Portal „Anerkennung in Deutschland“
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BF-Ausschuss	Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EA	Einheitliche Ansprechpartner
EBA	Europäischer Berufsausweis
ESF	Europäischer Sozialfonds
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GMK	Gesundheitsministerkonferenz der Länder
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 76 der 80 Industrie- und Handelskammern zur zentralen Entscheidung über Anträge zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (FOSA = foreign skills approval)
Ikubiz	Interkulturelle Bildungszentrum Mannheim GmbH
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“

IQuaMed	Integration durch Qualifizierung und Anerkennung in medizinischen Arbeitsfeldern (Programm in NRW)
Kap.	Kapitel
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MTAG / MTA-Gesetz	Gesetz über technische Assistenten in der Medizin
SGB	Sozialgesetzbuch
ValiKom	Abschlussbezogene Validierung informeller und non-formaler Kompetenzen (Projekt)
WHKT	Westdeutscher Handwerkskammertag
ZAA	Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (in Hamburg)
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (im Sekretariat der KMK)
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Literaturverzeichnis

Adacker, Melanie; Döring, Dr. Ottmar; Kirchner, Lisa: Bericht über die Erfahrungen aus dem Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ zur Umsetzung der Individualförderung [Unveröffentlichtes Manuskript]. 2016.

Benzer, Ulrike; Hoffmann, Jana; Encheva, Atanaska; Vockentanz, Victoria: Auswertungsbericht 4/2015. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung [Unveröffentlichtes Manuskript]. 2016.

Böse, Carolin; Schreiber, Daniel; Lewalder, Anna Cristin: Die Rolle formaler, non-formaler und informeller Lernergebnisse im Anerkennungsgesetz. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 43 (2014) 5, S. 30-33.

Böse, Carolin; Tursarinow, Dinara; Wünsche, Tom: Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Flüchtlingen – Beispiele aus „Prototyping Transfer“. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP) - Migration und Flüchtlinge, 45 (2016) 1, S. 20-23.

Böse, Carolin; Wünsche, Tom: Möglichkeiten zur Fachkräftesicherung in der Pflege durch das Anerkennungsgesetz. In: monitor Pflege (2015) 1, S. 31-35.

Bundesagentur für Arbeit (BA): Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Fachkräfteengpassanalyse. Nürnberg 2015a. - URL: http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2015-12.pdf (Abruf: 18. Februar 2016).

Bundesagentur für Arbeit (BA): Merkblatt § 17a AufenthG. Beschäftigung von drittstaatsangehörigen Ausländerinnen und Ausländern im Anerkennungsverfahren nach § 17a Aufenthaltsgesetz. 2015b. - URL: https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjg1/~edisp/l6019022dstbai788714.pdf (Abruf: 6. April 2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015 und das Berichtsjahr 2015. 2016. - URL: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 18. Februar 2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Januar 2016. 2016. - URL: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201601-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 18. Februar 2016).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. 2012. - URL: www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf (Abruf: 18. Februar 2016).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin 2014. - URL: www.bmbf.de/pub/bericht_anerkennungsgesetz_2014.pdf (Abruf: 18. Februar 2016).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin 2015. - URL: www.bmbf.de/pub/bericht_zum_anerkennungsgesetz_2015.pdf (Abruf: 18. Februar 2016).

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten: Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 3 (2015). - URL: http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf (Abruf: 18. Februar 2016).

Hoffmann, Jana; Kirchner, Lisa; Bohn, Lea; Walther, Thorsten: Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes. Monitoringbericht des Förderprogramms IQ für das Jahr 2015 (im Erscheinen). 2016.

IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“: Qualität in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Qualitätsmatrix zur Anwendung in Beratungsstellen. 2016. - URL: http://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Beratung_und_Qualifizierung_-_Virtuelle_Qualifizierung/Qualit%C3%A4tsmatrix_AB_QB.pdf (Abruf: 11. März 2016).

OECD: Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige. Paris 2016. - URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264251632-de (Abruf: 18. Februar 2016).

Oehme, Andreas: PROTOTYPING – ein Verbundprojekt zur Qualifikationsanalyse. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 41 (2012) 5, S. 31-32.

Rich, Anna-Katharina: Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. BAMF-Kurzanalyse 3/2016. 2016. - URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse3_sozial-komponenten.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 24. Mai 2016).

Worbs, Susanne; Bund, Eva: Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. BAMF-Kurzanalyse 1/2016. 2016. - URL: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse1_qualifikationsstruktur_asylberechtigte.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 18. Februar 2016).



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333